

Février  
2013

## Les mécanismes de financement innovants

*Innovative Financing Mechanisms*



**Collection « Références » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)**

**Directeur de la publication :** Jean Paul Albertini

**Auteurs et coordination éditoriale :** Florian Expert, Elen Lemaître-Curri, Sous-direction de l'économie des ressources naturelles et des risques

**Comité de pilotage :** Anne-Charlotte Armynot du Chatelet (Direction des affaires européennes et internationales), Olivier Bommelaer (CGDD), Marine de Carné (DAEI), Laura Dupuis (DAEI), Robin Edme (CGDD), Delphine Eyraud (DAEI), Christine Lagarenne (CGDD), Philippe Puydarieux (CGDD), Sarah Quatresous (CGDD)

**Autres contributeurs :** Ce rapport a également bénéficié des contributions de : Anaïs Blanc (CGDD), Julien Calas (Fonds français pour l'environnement mondial), Guillaume Choumert (DAEI), Clara Delmon (Ministère des affaires étrangères et européennes), Romain Dissaux (DAEI), Gilles Kleitz (Agence française de développement), Xavier Leflaive (Organisation de coopération et de développement économique), Delphine Morandau (CGDD), Christophe Poupard (CGDD), Pierre Sigaud (DAEI)

La mise en page a été assurée par Daniel Canardon.

**Date de publication :** Février 2013

**Crédits photo couverture de gauche à droite et de haut en bas :** 1 : Arnaud Bouissou/METL-MEDDE (centrale solaire photovoltaïque à concentration d'Hazelmere) ; 2 : 1001 Lunes (visuel marchés financiers) ; 3 : JB Revillon/Agence eau Seine Normandie (projet de développement d'infrastructure permettant l'accès à l'eau potable au Niger) ; 4 : Florian Expert/MEDDE (réunion relative à la lutte contre le SIDA à Gobajango, Botswana) ; 5 : Florian Expert/MEDDE (girafe dans une réserve naturelle en Afrique du Sud) ; 6 : Arnaud Bouissou/METL-MEDDE (parc d'éoliennes dans le Loiret, France) ; 7 : Florian Expert/MEDDE (bébé tortue sur une plage à Chypre) ; 8 : Arnaud Bouissou/METL-MEDDE (atterrissage d'un airbus A320 de la compagnie Air France sur l'aéroport de Bordeaux)

# Sommaire

Synthèse à l'attention des décideurs.....	3
<i>Summary for the attention of decision-makers.....</i>	<i>7</i>
Introduction.....	9
<b>1 Les mécanismes de financement innovants : plusieurs définitions pour plusieurs types d'objectifs.....</b>	<b>13</b>
1.1 MFI et mobilisation de nouvelles ressources financières.....	13
1.1.1 Les dispositifs servant à lever de nouvelles ressources financières publiques .....	13
1.1.2 Les instruments financiers à effet levier favorisant l'investissement privé (ou l'investissement public dans les pays en développement) .....	13
1.1.3 Les dispositifs visant à orienter les financements existants.....	13
1.2 MFI et correction des défaillances du marché .....	16
<b>2 Présentation des MFI par types d'instruments .....</b>	<b>18</b>
2.1 Les dispositifs servant à lever de nouvelles ressources financières publiques .....	18
2.1.1 Contributions obligatoires ou taxes .....	19
2.1.2 Contributions volontaires.....	23
2.1.3 Mécanismes adossés à la création de nouveaux marchés .....	25
2.1.4 Obligations vertes.....	26
2.1.5 Systèmes de loterie .....	27
2.1.6 Mécanismes adossés à des obligations réglementaires.....	28
2.2 Les instruments financiers à effet levier favorisant l'investissement privé (ou l'investissement public dans les pays en développement) .....	30
2.2.1 Co-financements et subventions.....	32
2.2.2 Préfinancement, prêt bonifié, rachat de crédit .....	39
2.2.3 Engagements d'achat .....	41
2.2.4 Assurances, garanties d'emprunt et prêts en cas de crise majeure .....	43
2.2.5 Réductions de dette ciblées sur des objectifs environnementaux ou de développement.....	44
2.3 Les dispositifs visant à orienter les financements existants.....	45
<b>3 Présentation des MFI par thématiques.....</b>	<b>47</b>
3.1 Développement .....	47
3.1.1 Besoins .....	47
3.1.2 Réponses déjà apportées .....	47
3.1.3 Recommandations des rapports internationaux .....	47
3.1.4 Négociations en cours .....	57
3.2 Climat .....	57
3.2.1 Besoins .....	57
3.2.2 Réponses déjà apportées .....	57
3.2.3 Recommandations des rapports internationaux .....	57
3.2.4 Négociations en cours .....	60

3.3	Biodiversité .....	61
3.3.1	Besoins .....	61
3.3.2	Réponses déjà apportées .....	61
3.3.3	Recommandations des rapports internationaux .....	62
3.3.4	Négociations en cours .....	63
3.4	Eau .....	64
3.4.1	Besoins .....	64
3.4.2	Réponses déjà apportées .....	66
3.4.3	Recommandations des rapports internationaux .....	67
3.4.4	Négociations en cours .....	70
<b>4</b>	<b>Quel potentiel pour les MFI : évaluation de ces instruments, priorisation ?.....</b>	<b>71</b>
4.1	Éléments d'évaluation de la rationalité économique des MFI .....	71
4.2	Éléments d'évaluation de l'efficacité des MFI internationaux.....	73
4.3	Évaluation des risques associés aux MFI .....	76
	Liste des encadrés .....	78
	Liste des sigles et abréviations .....	79
	Bibliographie.....	81
	Pour aller plus loin.....	90

## Synthèse à l'attention des décideurs

Les mécanismes de financement innovants (MFI) sont devenus au cours de la dernière décennie un enjeu important dans les négociations internationales sur l'environnement et le développement. Ces mécanismes de financement innovants sont destinés à lever des financements publics ou privés complémentaires à l'aide publique au développement tout en contribuant à corriger les défaillances du marché.

A l'issue du consensus de Monterrey en 2002 et de la Conférence de Rio+20 une décennie plus tard, l'Organisation des Nations Unies a considéré les mécanismes de financement innovants comme une option pour contribuer à des besoins de financement croissants pour des enjeux mondiaux de développement et d'environnement. Ces mécanismes trouvent également un écho dans le cadre des Conventions sur la diversité biologique et sur le changement climatique et dans les négociations internationales sur le financement de l'eau. En France, les mécanismes de financement innovants ont été portés au plus haut niveau de l'Etat depuis plusieurs années. Certains MFI sont déjà en place en France, comme la taxe sur les billets d'avion qui contribue au financement de l'UNITAID et la contribution optionnelle sur l'eau, introduite par la « loi Oudin ». De plus, la France accueille le Secrétariat du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, depuis sa création en 2006.

Le concept de « mécanisme de financement innovant » est à géométrie variable. Il a été largement évoqué dans la littérature internationale mais il y a autant d'acceptions du concept que d'organisations qui s'y intéressent. Par exemple, le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement considère comme MFI des dispositifs permettant de générer de nouvelles ressources publiques pour des enjeux mondiaux en matière de développement et d'environnement (en particulier pour la lutte contre le changement climatique<sup>1</sup>). Le PNUD (2012) distingue les contributions obligatoires et volontaires, les instruments de pré-financement et basés sur la dette et les partenariats public-privés (ces deux dernières catégories allant au-delà de la définition du Groupe pilote). L'OCDE propose sa propre grille de lecture sur les MFI (2011), tout comme la Banque mondiale (2009). La Fondation Bill Gates, sollicitée pour produire un rapport à destination du G20, évoque surtout les instruments de soutien aux investissements du secteur privé (2011).

Pour faciliter la lecture de la littérature internationale, le CGDD propose de distinguer trois catégories de MFI selon les objectifs qu'ils poursuivent et leurs modalités de mise en oeuvre :

1. **Les MFI servant à lever de nouvelles ressources financières publiques pour des enjeux internationaux dans le domaine du développement et de l'environnement.** Ces outils incluent des contributions obligatoires (taxes sur les transactions financières, taxe carbone, etc.), des contributions volontaires, des mécanismes adossés à la création de nouveaux marchés, des obligations et des mécanismes adossés à des obligations réglementaires. Certains de ces mécanismes vont au-delà d'une logique de financement et permettent de corriger des externalités négatives ou positives notamment sur l'environnement ou des asymétries d'information, entre investisseurs et épargnants par exemple. L'allocation précise des ressources financières nouvelles ne constitue pas un pré-requis à l'élaboration du mécanisme en lui-même, même si c'est souvent un critère de son acceptabilité. C'est avant tout sur cette catégorie de MFI que se sont focalisés les travaux français ou soutenus par la France, et les efforts de sa diplomatie à l'international.
2. **Les instruments financiers à effet levier favorisant l'investissement privé, ou l'investissement public dans les pays en développement.** Parmi ces outils figurent notamment des mécanismes de co-financement (fonds fiduciaires, paiements pour services environnementaux, etc.), des mécanismes de préfinancement (prêts bonifiés, rachat de crédit, etc.), des engagements d'achat, des systèmes assurantiels, et des mécanismes de réduction de dette sous condition d'allocation ou de résultat. Pour la plupart, ces instruments rémunèrent une externalité positive, notamment sur l'environnement, en prenant en charge tout ou partie du risque économique. A la différence de la catégorie précédente, ces mécanismes mobilisent des investissements publics, qui, par un effet de levier, démultiplient les investissements privés. Ces mécanismes sont en général assortis de conditions d'allocation et / ou de résultat. Seuls certains rapports considèrent ces instruments comme des MFI. Toutefois ceux-ci occupent une place prépondérante dans les travaux de l'OCDE et de la Banque mondiale, par exemple. Ces MFI sont particulièrement adaptés aux secteurs où une rentabilité est prévisible sous réserve de couvrir certains risques ou délais : eau, énergie, climat, mais aussi dans certains contextes, biodiversité. L'Agence française de développement et le Fonds français pour l'environnement mondial contribuent au développement de ce type de MFI.

<sup>1</sup> Sans traiter de toutes les thématiques environnementales, le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement s'intéresse à la thématique du changement climatique.

3. **Les mécanismes conditionnant l'octroi de financements existants à l'atteinte d'objectifs secondaires, sans que l'objectif principal ne soit profondément modifié.** Ces mécanismes orientent les financements existants en leur faisant servir plusieurs objectifs concomitants pour générer des co-bénéfices. Parmi ces outils figurent notamment la réforme des subventions dommageables et le mécanisme REDD+, liant les objectifs de lutte contre le réchauffement climatique, de conservation de la biodiversité et de développement. Ces MFI figurent en particulier parmi les priorités des négociations dans des secteurs qui bénéficient des montants d'investissements publics ou privés les plus faibles, comme la conservation de la biodiversité et de la lutte contre la désertification.

L'évaluation de la rationalité économique et de l'efficacité des MFI dans le contexte de la gouvernance internationale des enjeux environnementaux et de développement, fait ressortir certaines conclusions :

1. La France a été pionnière dans la mise en place de mécanismes de financement innovants permettant de lever de nouvelles ressources publiques : taxe sur les billets d'avion, loi Oudin, etc. Ces mécanismes ont par la suite été dupliqués dans d'autres pays et font l'objet de réflexions pour être mis en place au niveau supranational. L'exemplarité a bien un effet d'entraînement. Ces MFI font figure d'exemples à suivre, sans toutefois qu'une gouvernance mondiale soit institutionnalisée. Si l'absence de consensus international et de gouvernance mondiale n'a pas jusqu'ici été une contrainte rédhibitoire au développement des MFI, cela pourrait nettement freiner leur progression. La question de l'additionnalité des ressources levées vis-à-vis de l'aide publique au développement est également saillante. Actuellement, les ressources levées grâce aux nouvelles contributions obligatoires dédiées sont comptabilisées dans les budgets nationaux d'aide publique au développement, ce qui ne permet pas de bien apprécier les risques de substitution.
2. Les mécanismes financiers à effet levier sur l'investissement privé (et sur l'investissement public dans les pays en développement) sont des dispositifs innovants qui permettent de démultiplier l'investissement, et de pré-affecter des financements. Certains de ces mécanismes ont eu des résultats probants. Certains fonds verticaux ont permis de concentrer l'attention et les efforts sur des thématiques prioritaires, notamment dans le domaine de la santé. Certains instruments financiers (par exemple des mécanismes assuranciers, fonds fiduciaires...) sont considérés comme des innovations tout à fait intéressantes. Toutefois, beaucoup de fonds de pré-financement sont des fonds « verticaux » ou thématiques qui créent de nouvelles institutions et conduisent à multiplier les structures opérationnelles, ce qui peut limiter l'efficacité de l'aide. De plus, leurs objectifs ne sont pas nécessairement alignés avec les priorités nationales des pays bénéficiaires et ne contribuent pas forcément à renforcer les compétences locales, ce qui pose question pour la pérennisation des avancées. Par ailleurs, les fonds thématiques sont difficiles à évaluer d'un point de vue qualitatif : très peu de fonds disposent d'un système de suivi et d'évaluation performant. Enfin, si ces mécanismes permettent actuellement de mobiliser des ressources sur des objectifs ciblés, certains d'entre eux pourront difficilement être dupliqués à long terme. C'est le cas notamment des systèmes de conversion de dettes.
3. Les mécanismes qui s'appuient sur des financements existants pour leur faire servir un double objectif sont potentiellement intéressants, surtout pour les secteurs les moins financés, mais ces mécanismes doivent être utilisés avec prudence. Quelques évaluations disponibles, par exemple sur les paiements pour services écosystémiques, confirment la théorie selon laquelle un instrument qui vise à servir deux objectifs est moins efficace pour chacun des objectifs pris séparément qu'un instrument ciblé. Il peut donc être tout à fait intéressant de favoriser les synergies entre secteurs, mais la première étape est clairement celle de la conditionnalité, aussi qualifiée de réforme des subventions dommageables. Il convient d'abord de s'assurer qu'un instrument financier destiné à la lutte contre le changement climatique par exemple n'est pas dommageable à la réduction de la pauvreté ou à la préservation de la biodiversité et ce de manière générale, avant de lui assigner éventuellement un double objectif pour générer des co-bénéfices. C'est le principe des clauses de sauvegarde.

Devant la disparité de définitions des mécanismes de financement innovants, et considérant également les recommandations proposées, il peut être mis en exergue les points suivants :

1. Les dispositifs visant à lever de nouvelles ressources financières publiques, en particulier les contributions obligatoires, justifient une implication toute particulière de la France, tant en matière d'innovation que de diplomatie. C'est sur ce type de mécanisme de financement innovants que les contraintes politiques sont les plus fortes, et donc qu'il y a le plus d'enjeux dans les négociations internationales.
2. Les instruments financiers à effet levier favorisant l'investissement privé ont toute leur place dans certains secteurs, même si le caractère innovant de certains de ces mécanismes pose question.

3. Enfin, les mécanismes conditionnant l'octroi de financements à l'atteinte d'objectifs secondaires sont, parfois, la seule solution pour mobiliser de gros volumes de financements pour des secteurs relativement peu financés, mais justifient d'une évaluation fine, pour éviter de développer des systèmes peu efficaces.

Certains mécanismes de financement innovants existant en France pourraient être promus à l'international :

Parmi les dispositifs visant à lever de nouvelles ressources financières publiques : la nouvelle taxe sur les transactions financières (sous réserve de l'adoption de l'allocation partielle aux objectifs de développement prévue dans le projet de loi de finance 2013), la taxe sur les billets d'avion, le dispositif de contribution volontaire sur l'eau (loi Oudin) et les obligations vertes.

Parmi les instruments financiers à effet levier favorisant l'investissement privé : le fonds démonstrateur Ademe (classique mais reconnu comme efficace), le mécanisme de tiers investissement (plus innovant), les fonds fiduciaires permettant le financement des aires protégées (FFEM, AFD, etc.).

Par ailleurs, la France promeut certains de ces MFI au travers de l'initiative Financement de la Transition écologique, lancée fin 2011 par les Ministères du développement durable et de l'économie. Cette initiative vise à aboutir à des recommandations concrètes qui prendront la forme d'un Livre Blanc à paraître début 2013.





## Summary for the attention of decision-makers

Over the last decade, innovative financing mechanisms (IFM) have become a major topic in international negotiations on the environment and development. The purpose of these innovative financing mechanisms is to raise public or private financing on top of public development aid, while contributing to correcting market failures.

In the Monterrey consensus endorsed in 2002 and the Rio+20 Declaration signed a decade later, the United Nations considered innovative financing mechanisms as one way of contributing to growing financing needs for global development and environmental issues. These mechanisms are also echoed by both the Conventions on biodiversity and climate change and by international negotiations on water financing. In France, innovative financing mechanisms have been promoted at the highest official levels. Some IFMs are already implemented in France, such as an airline ticket tax which contributes to financing UNITAID and the optional water contribution introduced by the "Oudin act". Furthermore, France has been home to the Secretariat of the Leading Group on Innovative Financing for Development since its creation in 2006.

The concept of "innovative financing mechanism" is highly variable. IFMs have been widely discussed in international literature, however each organization working on IFM seems to adopt its own definition and scope of mechanisms. For example, the Leading Group on Innovative Financing for Development considers IFMs to be instruments generating additional public resources for global issues in terms of development and the environment (including the fight against climate change). The UNDP (2012) differentiates between mandatory and voluntary contributions, pre-financing instruments - including debt-based ones - and public-private partnerships (the latter two categories extending beyond the definition of the Leading Group). The OECD proposes its own IFM mapping (2011), as does the World Bank (2009). The Bill Gates Foundation, requested to produce a report for the G20, concentrates on instruments for supporting investments made by the private sector (2011).

To ease the reading of international literature, the General Directorate for Sustainable Development suggests differentiating between three categories of IFM according to the objectives targeted and their implementation conditions:

### 1. IFMs raising additional public financial resources for international issues on development and the environment.

These tools include mandatory contributions (financial transaction tax, carbon tax, etc.), voluntary contributions, mechanisms based on the creation of new markets, bonds and mechanisms backed by regulatory requirements. Some of these mechanisms go beyond the financing objective and are able to address negative or positive externalities in particular regarding the environment, or information asymmetries for example between investors and savers. The specific allocation of the financial resources generated under such mechanisms is not a pre-requisite for designing the mechanism itself, even if this is often an acceptability criteria. French works and its international diplomacy above all focus on or support this type of IFM.

### 2. Financial instruments leveraging private investment or public investment in developing countries.

These tools include in particular co-financing mechanisms (trust funds, payment for environmental services, etc.), pre-financing mechanisms (subsidised loans and front-loading), credits buy-down, insurance systems and debt-based mechanisms conditional to allocation or results. In most cases, these instruments contribute to recognize a positive externality, in particular on the environment, by assuming all or part of the economic risk. Unlike the previous category, these mechanisms mobilise public investments, to leverage private investments. These mechanisms generally go hand-in-hand with allocation and/or results conditions. Only some reports consider these instruments as IFMs. However, the works conducted in particular by the OECD and the World Bank emphasize them. These IFMs are particularly suited to sectors where profitability is predictable, subject to covering certain risks or deadlines: water, energy, climate and in some cases biodiversity. The French Development Agency (AFD) and the French Global Environment Facility contribute to developing this type of IFM.

### 3. The mechanisms based on co-benefits (which granting of existing financing are subject to secondary objectives, without substantially modifying the main objective).

These mechanisms direct existing financing by using them to serve multiple concomitant objectives to generate side benefits. These tools include the environmentally harmful subsidies reform and the REDD+ mechanism, linking fight against global warming, preserving biodiversity and development. These IFMs in particular appear among the negotiation priorities in sectors benefiting from the lowest public or private investment sums, such as preserving biodiversity and the fight against desertification.

Assessing economic rationality and IFMs efficiency in a context of international governance of environmental issues and development, highlights certain conclusions:

1. France was a pioneer in setting up innovative financing mechanisms for generating additional public resources: with the airline ticket tax, the Oudin act, etc. These mechanisms inspired other countries and are being discussed for supranational implementation. Pioneering has a driving effect. These IFMs can be replicated, notwithstanding the lack of institutionalised global governance. Although the lack of international consensus and global governance has not jeopardized the development of IFMs so far, this could drastically slow their progression. The issue of the additionality of the resources raised on top of public development aid is also salient. The resources raised today via additional dedicated, mandatory contributions are often accounted for in national budgets for public development aid, which may compromise the assessment of substitution risks.

2. Financial mechanisms leveraging private investment (and public investment in developing countries) are innovative pre-financing and co-financing instruments. Some of these mechanisms have had convincing results. Some vertical funds have raised attention and efforts on priority topics, in particular in the health sector. Some financial instruments (for example insurance mechanisms, trust funds, etc.) are deemed to be very interesting innovations. However, many pre-financing funds are "vertical" or topic-specific funds that create new institutions and lead to more operating structures, which may limit the efficiency of aid. Furthermore, their objectives are not necessarily in line with the national priorities of the beneficiary countries and do not always contribute to enhancing local skills, thereby cast doubt on the durability of the progress made. Beside, it is very difficult to conduct qualitative assessment on topic-specific funds: very few funds have an effective monitoring and evaluation system. Finally, although these mechanisms currently lead to the mobilisation of resources on specific objectives, some of them may be difficult to replicate in the long-term. This is for example the case of debt-based instruments.

3. Co-benefits mechanisms are potentially interesting, above all for sectors receiving little financing, however such mechanisms must be used with caution. A few available evaluations, for example on payments for ecosystem services, confirm the theory according to which an instrument aiming at serving two objectives is less efficient for each of these individual objectives than a targeted instrument. One interesting option may be to promote synergies between sectors, however the first step is clearly to define and implement social and environmental safeguards measures in existing or emerging policies, for example through harmful subsidies reforms. It must firstly be guaranteed that a financial instrument designed to fight against climate change for example does not have a negative impact on poverty reduction or biodiversity protection, before potentially assigning a side objective to generate co-benefits. This is the principle of safeguard clauses.

Given the wide discussion regarding definitions of innovative financing mechanisms and taking into account the suggested recommendations, the following points can be underlined:

1. The instruments aiming at raising additional public financial resources, in particular mandatory contributions, justify a strong French involvement, both in terms of innovation and diplomacy. This type of innovative financing mechanism is subject to the most restrictive political constraints and therefore is the most at stake in international negotiations.
2. Financial instruments leveraging private investment are suitable for some sectors, even if the innovative nature of some of these mechanisms is questionable.
3. Finally, co-benefits mechanisms may sometimes be the only solution for mobilising large volumes of financing in sectors receiving relatively little financing, however require in-depth assessment to prevent the development of inefficient systems.

Some innovative financing mechanisms already existing in France could be promoted internationally:

From among the instruments aiming at raising additional public financial resources: the new financial transaction tax (subject to adoption of the partial allocation to development objectives provided for in the 2013 finance bill project), airline ticket tax, voluntary water contribution instrument (Oudin act) and green bonds.

From among the financial instruments leveraging private investment: the ADEME demonstrator funds, the third party investment mechanism, trust funds for financing biodiversity protected areas (FFEM, AFD, etc.).

Furthermore, France promotes some of these IFMs via the Financing the Ecological Transition Initiative launched at the end of 2011 by both the Ministries of Sustainable Development and the Economy. This initiative aims at producing concrete recommendations in the form of a White Paper for publication early 2013.

## Introduction

Depuis une décennie, les mécanismes de financement innovants (MFI) sont devenus un enjeu de premier ordre dans les négociations internationales.

Les pays réunis lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable qui s'est tenue à Rio du 20 au 22 juin 2012 (« Rio+20 ») ont adopté une Déclaration : « *L'Avenir que nous voulons* », dans laquelle ils estiment « *que les mécanismes innovants de financement peuvent aider les pays en développement qui décident d'y recourir à mobiliser des ressources supplémentaires aux fins de leur développement. Ces mécanismes devraient compléter les modes traditionnels de financement et non s'y substituer. Sans méconnaître les progrès considérables qui ont été faits dans le domaine des sources innovantes de financement du développement, nous recommandons que les initiatives déjà prises soient transposées à plus grande échelle lorsqu'il y a lieu.* » (ONU, 2012).

Une décennie plus tôt, en 2002, les pays développés et en développement ont adopté le Consensus de Monterrey (cf. encadré 1 p. 11), qui consacre pour la première fois les mécanismes de financement innovants comme source de financement complémentaire à l'aide publique au développement, dès lors que ceux-ci « *n'imposent pas aux pays en développement un fardeau inutile* » (Organisation des Nations Unies, 2002).

La Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) réunie à Hyderabad en octobre 2012, appelle à l'exploration d'instruments financiers nouveaux et innovants, dans le cadre de la Stratégie de mobilisation des ressources pour la biodiversité (CDB, 2012).

L'Union européenne élabore depuis 2010 un projet de résolution sur les mécanismes de financements innovants, susceptibles d'apporter « *des réponses complètes et intégrées à la crise* » (Parlement européen, 2011) et 11 Etats membres de l'Union européenne ont prévu de mettre en place une taxe sur les transactions financières de façon coordonnée (Conseil de l'Union européenne, 2013).

Enfin, la France considère officiellement le financement innovant comme une solution très prometteuse, portée au plus haut niveau de l'Etat lors des sommets du G8 et du G20 présidés par la France en 2011 et lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable « Rio+20 » en juin 2012. Lors du sommet du G20 à Cannes en octobre 2011, les Chefs d'Etats et de gouvernements ont déclaré reconnaître « *qu'au fil du temps, de nouvelles sources de financement doivent être trouvées pour répondre aux besoins du développement* » (G20, 2011).

Cette évolution s'inscrit dans un contexte particulier : les enjeux aujourd'hui reconnus comme planétaires et les besoins de financement correspondants se multiplient. L'ONU estimait en 2006 que la communauté internationale devrait mobiliser 195 milliards de dollars par an en 2015 – soit 0,54 % du produit national brut des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) – pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (ONU, 2006). Le rapport de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) adopté à Copenhague en 2009 déclare qu'il sera nécessaire de mobiliser 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012, puis 100 milliards de dollars par an jusqu'en 2020 afin d'aider les pays en développement à répondre au changement climatique (CCNUCC, 2009). La préservation de la biodiversité et des océans, reconnus comme des biens publics globaux, appelle également des financements internationaux.

L'aide publique au développement (APD) ne couvre que partiellement ces besoins croissants. En 2010, l'APD issue des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE représentait 128,5 milliards de dollars, soit 0,32 % du produit national brut cumulé de ces pays.

Les mécanismes de financement innovants constituent une opportunité pour contribuer à combler l'écart entre les besoins de financement pour les enjeux planétaires et l'offre de financement en APD, en levant des ressources complémentaires à l'APD pour le développement et l'environnement tout en contribuant à corriger les défaillances du marché. .

Certaines des réflexions et négociations sur les MFI ont une audience importante. Le projet de taxe sur les transactions financières est particulièrement médiatisé. Les travaux menés sur les obligations vertes, les mécanismes ciblés de réduction de dette et les MFI proposés dans le domaine de la biodiversité ou de l'eau, par exemple, le sont moins. Ils sont parfois connus des seuls spécialistes et il n'existe pas nécessairement de passerelle ou d'échange entre les réflexions sectorielles.

Les documents qui se réfèrent aux MFI font appel à des concepts parfois très différents. Par exemple, le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement s'intéresse spécifiquement aux MFI permettant de générer des ressources publiques complémentaires à l'APD existante. Le Programme des Nations Unies pour le développement distingue les taxes reposant sur des activités globalisées (« *taxes, dues, and other obligatory charges on globalized activities* »), les contributions volontaires de solidarité (« *Voluntary solidarity contributions* »), les instruments de pré-financement et basés sur la dette (« *Frontloading and debt-based instruments* ») et les partenariats publics-privés, garanties d'Etat, assurances et autres mécanismes de marché (« *State guarantees, public-private incentives, insurance and other market-based mechanisms* ») ; (PNUD, 2012). L'OCDE propose trois types de MFI : les instruments basés sur la dette

(« *debt based instruments* »), les instruments qui permettent de lever davantage de financements publics (« *new public revenue streams* ») et les partenariats public-privé (« *public-private incentives* ») ; (OCDE, 2011). La Fondation Bill Gates évoque surtout les instruments de soutien aux investissements du secteur privé (2011).

En 2012, les travaux sur les mécanismes de financement innovants ont trouvé un nouvel écho lors de la 20<sup>ème</sup> Conférence des Nations Unies sur le développement durable (CNUDD) : « Rio+20 », de la 11<sup>ème</sup> Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique (COP11 qui s'est tenue en octobre 2012 à Hyderabad), et de la 18<sup>ème</sup> Conférence des parties à la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (COP 18 qui s'est tenue en novembre 2012 à Doha), au cours desquelles la France promeut ces mécanismes.

Dans ce contexte, le Commissariat général au développement durable (CGDD) du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), propose un rapport de synthèse transversal sur les différents types de mécanismes de financement innovants tels que présentés dans la littérature internationale récente.

Ce rapport s'appuie sur des travaux d'institutions internationales comme le PNUD : « *Discussion Paper : Innovative Financing for Development : A New Model for Development Finance* »(2012), l'UNDESA : « *World Economic and Social Survey 2012 : In Search of New Development Finance* » ; le G20 : « *Mobilizing climate finance* » (2011), la Banque mondiale : « *Innovating development finance* » (2009), l'OCDE et le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement. Il valorise aussi des sources françaises : rapport Landau « *Les nouvelles contributions financières internationales* » (2004), rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement : « *Conservation et utilisation durable de la biodiversité et des services écosystémiques* » (2010), etc., ainsi que d'organisations de la société civile : rapport Bill Gates : « *Mettre à profit l'impact de l'innovation pour financer le développement du 21<sup>ème</sup> siècle* » (2011), etc.

Ce rapport vise à structurer la connaissance sur les différents mécanismes de financement innovants et leur articulation. Il fait le lien entre les réflexions sectorielles. Il propose une typologie des MFI discutés dans la littérature internationale et présente des exemples, et apporte une lecture par type de MFI puis par secteur. Plus qu'à présenter de nouveaux types de mécanismes, la lecture sectorielle vise à faire état de la place que pourraient occuper les MFI dans l'éventail des besoins de financement et des négociations en cours. Cette partie sectorielle présente aussi de brèves synthèses de nombreux rapports récents qui adoptent, en général, des approches thématiques.

### Encadré 1 : Le consensus de Monterrey

La Conférence de Monterrey sur le financement du développement s'est tenue du 18 au 22 mars 2002 et a réuni une soixantaine de chefs d'Etat de pays du Nord et du Sud ainsi que des responsables des agences des Nations Unies.

Le Consensus de Monterrey, adopté à l'issue de cette Conférence, scelle un partenariat entre pays développés et pays les moins avancés. Les pays développés adoptent « *notamment des mesures visant l'ouverture de leurs marchés aux seconds* ». En réponse, les pays pauvres mettront en place « *des mesures nationales visant, entre autres, les réformes structurelles fiscale et administrative afin d'accroître et de promouvoir leur capacité de gestion microéconomique et macroéconomique tout en promouvant l'épargne interne et l'attrait de capitaux étrangers* » (ONU, 2002).

Le document adopté à Monterrey constitue un cadre de référence en matière de financement du développement et présente des solutions afin d'y parvenir :

- des mesures à l'initiative des pays en développement : apport des ressources financières nationales (investissements publics ou privés), etc. ;
- des mesures à l'initiative des pays développés : recours aux investissements directs à l'étranger et transferts de technologie (Nord / Sud voir Sud / Sud), ainsi qu'aux mécanismes de financement innovants (ONU, 2002).

Le Consensus de Monterrey encourage également un renforcement du commerce international et de la coopération financière, ainsi qu'une réduction de la dette des pays les plus vulnérables financièrement (Ministère des affaires étrangères et européennes - MAEE, 2010).

Le Consensus de Monterrey a fait l'objet d'un suivi après son adoption :

- En particulier, la Conférence de Doha (ONU, 2008) a permis d'« *évaluer les progrès réalisés, réaffirmer les objectifs fixés et les engagements pris, mettre en commun les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience et définir les obstacles et les difficultés rencontrés, les mesures et les initiatives qui permettront de les surmonter et les mesures importantes pour la suite de la mise en œuvre, ainsi que les difficultés et les problèmes nouveaux* » (ONU, 2008).
- Par ailleurs l'Union européenne est chargée de vérifier que ses Etats membres - dont la France, également représentée lors de la Conférence - respectent les engagements pris à Monterrey, dont l'engagement d'atteindre 0,7 % de leur PNB consacré à l'APD (ONU, 2002 ; Commission européenne, 2004, 2007).

-



# 1 Les mécanismes de financement innovants : plusieurs définitions pour plusieurs types d'objectifs

## 1.1 MFI et mobilisation de nouvelles ressources financières

Les mécanismes de financement innovants traités dans ce rapport ont un socle commun :

- Les MFI visent à lever de nouvelles ressources pour l'environnement et le développement.
- Les mécanismes visent tous à améliorer la **disponibilité des ressources financières** soit en levant de nouvelles ressources publiques soit en utilisant les ressources disponibles pour créer un effet levier, favoriser les co-financements et l'investissement privé, soit enfin en orientant les financements existants pour favoriser des co-bénéfices et effets de synergie.
- Ce rapport qualifiera d'innovants les mécanismes qui se situent au stade de la **conception, de la proposition avancée, du test ou du développement**. L'innovation de ces mécanismes réside soit dans la **conception technique** du mécanisme en elle-même, soit dans le fait d'appliquer un mécanisme existant à un **secteur** dans lequel il n'était pas utilisé.

La prise en compte d'un périmètre si large pour étudier les MFI résulte de la conjonction des différentes définitions utilisées dans la littérature récente. Au-delà de ces deux points de convergence, les mécanismes ont des objectifs différents. Le rapport propose de distinguer trois catégories :

### 1.1.1 Les dispositifs servant à lever de nouvelles ressources financières publiques

Cette catégorie recouvre un ensemble de mécanismes qui permettent de lever des ressources financières complémentaires à l'aide publique au développement traditionnelle (Landau, 2004), relativement **prévisibles** et **stables**.

Il n'y a en général **pas de condition d'allocation particulière** attachée à la conception du mécanisme lui-même. Si la recette induite peut être rattachée ex-ante à des besoins spécifiques, le mécanisme est conçu avant tout pour lever de nouvelles ressources et les conditions d'affectation des ressources ne constituent pas un pré-requis à l'élaboration du mécanisme.

Ces mécanismes peuvent être **encadrés par la réglementation** (contributions obligatoires, taxes, obligations vertes, etc.), **ou non** (contributions et compensations volontaires). Ils peuvent également reposer ou pas sur des marchés existants.

### 1.1.2 Les instruments financiers à effet levier favorisant l'investissement privé (ou l'investissement public dans les pays en développement)

Les mécanismes de cette catégorie favorisent l'investissement privé (ou éventuellement les co-financements publics notamment dans le cadre de partenariats Nord - Sud), par exemple en couvrant une partie des risques et en remédiant au manque de visibilité initial des projets. Il peut s'agir de mécanismes de préfinancement et co-financement (subventions partielles...), de mécanismes d'assurances, d'engagements d'achat...

A la différence de la catégorie précédente, ces mécanismes mobilisent des investissements publics, qui, par un **effet de levier**, démultiplient les investissements privés. Ils favorisent de nouveaux investissements et attirent de nouveaux investisseurs. Le **partage de l'effort** ainsi obtenu (partenariat public-privé ou public-public) permet également un **partage du risque**.

Ces mécanismes sont en général **assortis de conditions d'allocation voire de résultat** : certains dispositifs de co-financement ou de réduction de dette peuvent être conditionnés à l'atteinte d'objectifs en matière d'environnement, de développement, pour tout ou partie des financements prévus.

### 1.1.3 Les dispositifs visant à orienter les financements existants

Certains mécanismes, qualifiés d'innovants dans la littérature internationale, visent spécifiquement à **conditionner l'octroi de financements existants à l'atteinte d'objectifs secondaires, sans que l'objectif principal ne soit profondément modifié**. Ces dispositions permettent d'orienter les financements existants en leur faisant servir plusieurs objectifs concordants, en générant des co-bénéfices. Ainsi, pour un même volume de financement disponible, des financements alloués aux politiques de lutte contre le changement climatique peuvent être plus ou moins favorables à la lutte contre la désertification ou contre la dégradation de la biodiversité, par exemple.

Le tableau ci-dessous présente cette typologie avec des exemples de mécanismes et des rapports de référence. [L'encadré 2](#) p.15 présente quelques définitions des MFI issues de la littérature internationale.

Tableau 1 : typologie des mécanismes de financement innovants

Catégories de MFI	Principes associés	Exemples de mécanismes	Principaux rapports de référence		
			Principaux rapports portant spécifiquement sur un type de mécanisme	Principaux rapports portant à la fois sur les catégories 1 et 2	Principaux rapports portant sur les 3 catégories
Les dispositifs servant à lever de nouvelles ressources financières publiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ressources additionnelles à l'aide publique</li> <li>Ressources prévisibles</li> <li>Ressources relativement stables</li> <li>Pas de condition d'allocation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taxe sur les transactions financières</li> <li>Taxe carbone</li> <li>Taxe internationale sur le trafic aérien et maritime</li> <li>Contributions volontaires (incitées ou non par la réglementation)</li> <li>Marchés de produits verts</li> <li>Obligations vertes</li> <li>Loterie mondiale</li> <li>Mécanismes adossés à des obligations réglementaires (Accès et partage des avantages liés aux ressources génétiques, etc.)</li> </ul>	<p>Jean Pierre Landau et al. ; (2004) : « <i>Les nouvelles contributions financières internationales</i> »</p> <p>Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement (2012) : « <i>Comment mettre en œuvre aujourd'hui une taxe multilatérale et multijuridictionnelle sur les transactions financières</i> »</p>	<p>OCDE, Banque mondiale, FMI, sur demande du G20 (2011) : « <i>Mobilizing climate finance</i> »</p> <p>Banque mondiale (2009) : « <i>Innovating Development Finance</i> »</p> <p>ONU (2011) : « <i>Mécanismes innovants de financement du développement</i> »</p> <p>Fondation Bill &amp; Melinda Gates (2011) : « <i>Mettre à profit l'impact de l'innovation pour financer le développement du 21ème siècle</i> »</p>	<p>OCDE (2011) : « <i>Mapping of some important innovative finance for development mechanisms</i> »</p> <p>Charlie Parker, Mathew Cranford, et al. (2010) ; « <i>The Little Biodiversity Finance Book</i> », Global Canopy Foundation)</p>
Les instruments financiers à effet levier favorisant l'investissement privé (ou l'investissement public dans les pays en développement)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrument utilisant l'aide publique</li> <li>Effet de levier</li> <li>Partage de l'effort</li> <li>Partage du risque</li> <li>Conditions d'allocation et / ou de résultats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Co-financements et subventions (fonds fiduciaires, paiements pour services écosystémiques)</li> <li>Prêts bonifiés et rachats de crédit (prêts bonifiés AFD, IDA buy down, etc.)</li> <li>Engagement d'achat (advance market commitment, etc.)</li> <li>Assurances, garanties d'emprunt, prêt en cas de crise majeure (multicountry catastrophe insurance pool)</li> <li>Mécanismes de réduction de dette ciblée sur des objectifs environnementaux ou de développement (contrat dette / nature, etc.)</li> </ul>	<p>OCDE (2010) : « Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau »</p>	<p>PNUD (2012) : « <i>Discussion Paper : Innovative Financing for Development : A New Model for Development Finance</i> »</p> <p>UNDESA (2012) : « <i>World Economic and Social Survey 2012 : In Search of New Development Finance</i> »</p>	
Les dispositifs visant à orienter les financements existants	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conditionnalité : construire des synergies entre objectifs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mécanisme REDD+</li> <li>Réforme des subventions aux énergies fossiles</li> </ul>			



## Encadré 2 : quelques définitions des MFI dans la littérature internationale

L'OCDE (2011) distingue trois catégories de mécanismes de financement innovants pour le développement :

- Les mécanismes permettant de générer de nouvelles ressources publiques, levées par un ou plusieurs gouvernements ou une institution publique supra-nationale chargée de collecter des recettes (par exemple les taxes, les obligations, etc.) ;
- Les instruments basés sur la dette et le préfinancement rendant disponibles les fonds publics (existants ou innovants) plus tôt que prévu.
- Les partenariats public-privé, garanties et assurances utilisant les fonds publics afin d'encourager l'investissement privé (effet levier).

L'OCDE (2011) considère que les mécanismes de financement innovants pour le développement doivent répondre à quatre caractéristiques :

- Le secteur public doit lever des ressources, dans la plupart des cas en partenariat avec les contributions volontaires et du secteur privé. L'engagement du secteur public doit être substantiel, et aller au delà des petites contributions à l'assistance technique, des services de conseil, des plate-formes de connaissance, etc.
- La mobilisation de financements substantiels : les mécanismes de financement permettent de lever de nouvelles ressources concessionnelles ou assurer du pré-financement.
- Les mécanismes porteurs d'une ingénierie financière innovante. Toutes les innovations, y compris dans le financement du développement, traversent un certain nombre de phases, de l'idée à la proposition, puis au pilotage et à la diffusion. L'OCDE se concentre sur les mécanismes innovants en phase de développement, et qui offrent un premier retour d'expérience : soit des propositions avancées et bénéficiant d'un fort soutien politique, soit des outils déjà mis en œuvre mais qui n'ont pas été développés à plus grande échelle.
- Les transferts de ressources qui engagent des fonds issus de donateurs internationaux, des marchés de capitaux internationaux ou d'autres transactions transfrontalières.

La **Banque mondiale** définit les MFI comme étant les mécanismes qui se différencient des sources traditionnelles de financement du développement, c'est-à-dire des enveloppes budgétaires de donateurs établis et des obligations émises par les banques de développement destinées exclusivement à lever des fonds pour le développement. Le financement innovant pour le développement engage des approches non traditionnelles (ou novatrices) en matière de solidarité, partenariats public-privé et mécanismes à effet levier qui :

- permettent de collecter des fonds au travers de nouvelles sources ou en faisant appel à des investisseurs motivés par des critères extra-financiers et qui constitueront des acteurs du développement ;
- constituent des solutions financières aux problèmes du développement sur le terrain.

Le **PNUD** (2012) considère les MFI en tant qu'ensemble hétérogène de dispositifs innovants tant dans la collecte de fonds que dans les modalités de dépense sur le terrain.

- les taxes et autres contributions obligatoires adossées à des activités mondialisées (taxe sur les billets d'avion, obligations, etc.) ;
- les contributions volontaires de solidarité (produit [RED], etc.) ;
- les instruments basés sur la dette (IFFIM, conversion de dettes, *Debt2health*, *IDA buy down*) ;
- les garanties d'Etat, partenariats public-privé, assurance, instruments de marché (*Advance Market Commitment*, système de permis d'émission de CO<sub>2</sub>, comme le système ETS pour l'Union européenne, paiements pour services environnementaux).

Pour le **Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement**, trois caractéristiques majeures définissent les financements innovants :

- la stabilité : il s'agit de financements, plus stables et plus prévisibles que l'aide publique au développement (APD), même si les contributions volontaires ne répondent pas forcément à ce principe ;
- la complémentarité vis-à-vis de l'APD ;
- leur assise sur des activités qui ont profité de la mondialisation et des investissements publics, et qui peuvent avoir des externalités négatives.

## 1.2 MFI et correction des défaillances du marché

La plupart des mécanismes de financement innovants existants ou en négociation sont justifiés par la théorie économique, en particulier lorsqu'ils mobilisent des financements publics pour orienter l'investissement privé ou instaurer de nouveaux prélèvements.

Les mécanismes de financement innovants dont il est question dans la littérature internationale récente visent, selon une approche économique, à corriger une ou plusieurs imperfections de marché par :

- la rémunération d'une externalité positive ou la correction d'une externalité négative ;
- la correction d'une asymétrie d'information
- la prise en compte du risque économique ;
- la réduction de la dépendance de sentier et l'intégration des coûts d'apprentissage ;

En outre des MFI peuvent contribuer à rémunérer des investissements publics structurants dont ont directement bénéficié des acteurs privés.

Ces imperfections de marché peuvent être particulièrement marquées dans les pays en développement, où un ensemble de facteurs se conjuguent : manque de financements disponibles afin d'investir dans des infrastructures ou dans la préservation de l'environnement, développement insuffisant des capacités ce qui accentue les asymétries d'information et les coûts d'apprentissage, importance des risques économiques et naturels, etc. Le tableau présenté ci-dessous présente les mécanismes de financement innovants au regard de ces imperfections.

Les MFI ne sont pas forcément calibrés pour corriger précisément ces imperfections de marché mais y contribuent.

Tableau 2 : MFI et correction des défaillances du marché

MFI et correction des défaillances du marché			Prise en compte des externalités		Défaillance du marché du crédit et autres sources de financement privé		Dépendance de sentier et coûts d'apprentissage	Rémunération d'investissements publics structurants
			Rémunération d'une externalité positive	Correction d'une externalité négative	Correction d'une asymétrie d'information	Prise en compte du risque économique		
Catégories de MFI	Types de MFI	Exemples de MFI						
Les dispositifs servant à lever de nouvelles ressources financières publiques	Contributions obligatoires	Taxe internationale sur le trafic aérien et maritime		x				x
		Taxe ou mécanisme de marché adossés aux émissions de CO2		x				x
		Taxe sur les transactions financières		x				x
	Contributions volontaires	<i>Business and Biodiversity Offset Programme</i>	x	x	x		x	
		Loi Oudin	x			x		x
		Marque [Red]	x		x			
		<i>Green Development Initiative</i>	x		x			
	Mécanismes adossés à la création de nouveaux marchés	Marchés de produits verts biodiversité	x		x	x		
		Vente aux enchères des permis d'émission CO2		x				
	Obligations vertes	Obligations vertes (Banque mondiale, etc.)	x		x	x		
	Loterie mondiale	Loterie humanitaire / mondiale (Belgique, etc.)	x					
Mécanismes adossés à des obligations réglementaires	Compensation financière des atteintes à la biodiversité		x	x				
	Partage des avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques	x						
Les instruments financiers à effet levier favorisant l'investissement privé (ou l'investissement public dans les pays en développement)	Co-financements et subventions	Fonds verticaux	x			x		
		Fonds fiduciaires	x			x		
		Fonds démonstrateurs	x				x	
		Mécanisme de tiers investissement	x	x		x		
		Paiements pour services écosystémiques	x	x				
	Pré-financement, prêt bonifié, rachat de crédit	Prêts bonifiés AFD / prêts concessionnels	x			x		
		<i>International Finance Facility for Immunisation</i>	x			x	x	
		<i>IDA Buy-down</i>	x			x		
	Engagement d'achat	<i>Advance Market Commitments</i>	x			x	x	
		<i>Medicines Patent Pool</i>				x		
	Assurances, garanties d'emprunt, prêt en cas de crise majeure	<i>Multicountry Catastrophe Insurance Pool</i>		x		x		x
	Mécanismes de réduction de dette	<i>Debt2Health</i>	x					
		Contrat désendettement / développement	x					
Contrat dette / nature		x						
Les dispositifs visant à orienter les financements existants	Conditionnalité de financements visant d'autres objectifs	Conditionnalité développement et biodiversité du mécanisme REDD+	x	x				
		Réforme des subventions dommageables à l'environnement		x				

## 2 Présentation des MFI par types d'instruments

### 2.1 Les dispositifs servant à lever de nouvelles ressources financières publiques

Plusieurs travaux de référence assimilent les mécanismes de financement innovants à cette première catégorie qui se focalise sur l'objectif de générer de **nouvelles ressources publiques additionnelles** à l'aide publique traditionnelle. C'est en particulier le cas du rapport Landau sur les nouvelles contributions financières internationales (Landau, 2004 ; cf. [encadré 3](#) ci-dessous) et des travaux du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement (cf. [encadré 4](#) ci-dessous).

#### Encadré 3 : le rapport Landau

Remis en 2004 à la demande du Président de la République, le rapport Landau intitulé « *Les nouvelles contributions financières internationales* » résume les réflexions et conclusions préliminaires d'un groupe de travail, composé de chercheurs et d'acteurs des secteurs public et privé. Il montre pourquoi et comment de nouvelles contributions sont nécessaires, au-delà et à côté des formes actuelles d'aide au développement. Il examine autour de quelles approches - économiques, juridiques, financières - pourrait se développer une fiscalité internationale pour le développement. Enfin, il détaille les options de contributions, volontaires ou obligatoires (taxes à vocation environnementale, taxes sur les transactions financières, loterie mondiale, etc.) pouvant permettre de mieux et davantage financer le développement au XXIème siècle.

#### Encadré 4 : le groupe pilote sur les financements innovants pour le développement

Le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement est une enceinte informelle née en 2006, lors de la Conférence ministérielle de Paris sur les financements innovants. Cette conférence visait à approfondir le consensus international autour de la nécessité d'instaurer des sources innovantes de financement du développement pour réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Ce groupe a trois objectifs :

- promouvoir les financements innovants du développement dans les diverses enceintes internationales, sous la forme d'un « menu d'options » que tous les Etats sont invités à étudier ;
- favoriser la mobilisation internationale autour de ces enjeux et la mise en place de projets pilotes ;
- développer une expertise internationale sur les différents mécanismes et leur potentielle contribution au financement de projets de développement dans divers secteurs : santé, éducation, sécurité alimentaire, environnement (en particulier la lutte contre le changement climatique)<sup>2</sup>.

Parmi les principes défendus par le Groupe pilote figure également celui de la gestion multilatérale des fonds levés par les mécanismes de financement innovant qui se basent sur de nouveaux partenariats entre des pays de niveaux de développement différents et des acteurs publics et privés.

Le nombre de pays membres du Groupe pilote est passé de 44 en 2006 à 63 en 2011. Le Groupe pilote peut aussi compter sur le soutien de 15 organisations internationales (dont l'OCDE, les Nations Unies, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Commission européenne), de plus d'une vingtaine d'organisations non gouvernementales et de fondations privées (dont la Fondation Gates). Son secrétariat est hébergé par la France et sa présidence tourne tous les 6 mois.

Le Groupe pilote fonctionne par sous-groupes de travail sur des thématiques choisies par les membres. Ces groupes se réunissent sur une base volontaire et mobilisent des experts. On distingue deux phases dans l'étude d'un financement innovant : l'étude de sa faisabilité technique puis celle de sa faisabilité politique.

<sup>2</sup> Sans traiter de toutes les thématiques environnementales, le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement s'intéresse à la thématique du changement climatique. Le Groupe pilote a organisé une réunion informelle sur les financements innovants et le changement climatique le 14 décembre 2009 à Copenhague.

## Principes

Selon le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, trois caractéristiques majeures définissent les financements innovants :

- la **stabilité** : il s'agit de financements plus stables et plus prévisibles que l'aide publique au développement (APD), même si les contributions volontaires ne répondent pas forcément à ce principe ;
- la **complémentarité** vis-à-vis de l'APD ;
- leur assise sur des activités qui ont profité de la **mondialisation** et des **investissements publics**, et qui peuvent avoir des externalités négatives.

Le Rapport Landau (2004) sur les nouvelles contributions financières internationales identifie les principes clés auxquels doivent tendre de nouvelles contributions :

- une **légitimité** incontestable des objectifs poursuivis, qui doivent être choisis parmi ceux qui rassemblent unanimement la communauté internationale ;
- une **visibilité** maximale des interventions à financer, qui doivent être clairement définies et mesurables dans leur réalisation et leurs effets ;
- l'**efficacité économique** des mécanismes, qui invite à privilégier soit des assiettes larges qui autorisent un taux faible et introduisent donc peu de distorsions ; soit des taxes dont un des effets est de corriger des distorsions existantes ;
- une **équité** inattaquable dans le partage de la charge financière ;
- enfin, une **transparence** absolue dans la gouvernance et la gestion aussi bien aux yeux des gouvernements bénéficiaires et de leurs populations, que des observateurs de la communauté internationale.

Parmi ces principes, la question de la **légitimité des objectifs** est saillante. Le rapport Landau (2004) rappelle que l'affectation préalable d'une recette est en général déconseillée dans le cadre d'une bonne gestion des finances publiques.

Toutefois, la faisabilité politique d'une taxe assise sur certaines activités mondialisées (telles une taxe sur les transactions financières, une taxe sur le transport aérien et maritime international, etc.) pourrait être conditionnée à une affectation préalable de tout ou partie des recettes à des objectifs qui rassemblent la communauté internationale. Par ailleurs, certaines taxes qui visent à internaliser des externalités négatives peuvent ne pas suffire à orienter les comportements. L'utilisation des recettes au profit de secteurs ou acteurs impactés peut alors se justifier, notamment lorsque des actions coût-efficaces peuvent être aisément identifiées dans d'autres secteurs. Par exemple, une taxe sur le secteur maritime, un secteur dans lequel certains investissements et coûts d'adaptation pourraient être élevés, pourrait bénéficier à des actions de préservation des écosystèmes marins visant à compenser les impacts du transport maritime.

### 2.1.1 Contributions obligatoires ou taxes

Dans le domaine des mécanismes de financement innovants, une **taxe ou contribution obligatoire** est un prélèvement perçu par un Etat, ou un groupe d'Etats, dont les recettes permettront de financer l'environnement, le développement, ou tout autre enjeu planétaire.

On distingue deux grands types de taxe ou contribution obligatoire, selon les objectifs qu'elle vise :

- Elle peut viser à **générer des ressources financières additionnelles** sans réduire ni orienter de façon significative l'activité sur laquelle la contribution est adossée. Elle se justifie alors essentiellement par l'existence d'investissements publics structurants qui ont permis le développement de l'activité concernée. Elle relève d'une logique de « redevance ».
- Elle peut viser à **modifier le comportement de certains acteurs économiques** et à réguler leur activité pour limiter les externalités négatives, en les internalisant.

Certains projets de taxe ou de contribution volontaire en discussion dans les enceintes internationales peuvent relever de l'une ou l'autre des catégories selon l'assiette et le taux fixé.

**Tableau 3 : type de taxe et rapports y faisant référence, selon les deux objectifs généraux pouvant être assignés à une taxe :**

- générer des ressources financières additionnelles sans modifier les comportements (a) ;
- modifier le comportement de certains acteurs économiques en internalisant des externalités (b)

	OCDE, Banque mondiale, FMI, sur demande du G20 (2011) : «Mobilizing climate finance»	Banque mondiale (2009) : « Innovating Development Finance»	Fondation Bill & Melinda Gates (2011) : « Mettre à profit l'impact de l'innovation pour financer le développement du 21ème siècle»	« The Little Biodiversity Finance Book »	Jean Pierre Landau (et al. ; 2004) : rapport Landau
Taxe carbone	a+b				a+b
Taxe internationale sur le trafic aérien et maritime	a+b		b	a+b	a+b
Taxe sur les transactions financières			a	a	a
Taxe sur les primes d'assurance				a	
Taxe sur les billets d'avion		a			a

### Exemples de principaux mécanismes déjà mis en place

Le seul mécanisme déjà en vigueur au niveau supranational est la **taxe de solidarité sur les billets d'avion**. Elle consiste à augmenter d'un montant compris entre 1 et 40 euros par trajet le prix des billets d'avion entre les pays appartenant au programme *Unitaid*<sup>3</sup> (en France, les vols intérieurs sont aussi taxés). Initialement lancée par la France, le Royaume-Uni, la Norvège, le Brésil et le Chili à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 septembre 2006, cette taxe constituait 70 % du budget annuel d'*Unitaid* en 2009 et est aujourd'hui adoptée par 29 pays. L'impact économique sur le transport aérien est considéré comme négligeable ; le trafic aérien a en effet connu une croissance annuelle moyenne de 6 % entre 2005 et 2011 (Commission européenne, 2010). Selon le Groupe pilote, il s'agit d'une taxe qui n'a « *aucun effet sur le trafic aérien et [qui] constitue une source stable de financement* » (Groupe pilote, 2009). En outre, le dispositif est facile à mettre en œuvre puisque la taxe est prélevée par la compagnie d'aviation à l'achat du billet d'avion, lorsque le billet est acheté à partir d'un pays qui applique cette taxe.

### Exemples de travaux et réflexions en cours

Le Président de la République française a soutenu l'idée d'une **taxe sur les transactions financières internationales**, notamment dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les Objectifs du millénaire pour le développement en septembre 2010, à l'occasion du sommet du G20 qui s'est tenu à Cannes en octobre 2011 et lors de la 67<sup>ème</sup> Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2012. Cette taxe a fait l'objet d'analyses de faisabilité en 2011 par des experts de la finance internationale, analyses qui ont débouché sur un rapport international comprenant un projet de traité pour mettre en place une telle taxe (Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, 2012 ; voir encadré 4). Le principe différerait de celui d'une taxe Tobin<sup>4</sup>, car cette taxe n'aurait pas pour objectif principal de réguler les marchés financiers, mais aurait essentiellement un but de financement. Le taux pratiqué serait très faible et l'assiette très large. Elle influerait donc peu sur les transactions.

Dans une déclaration du Groupe pilote signée le 21 novembre 2010 par plusieurs chefs d'Etat, ceux-ci déclarent étudier : « *les modalités d'une contribution assise sur les transactions financières internationales, d'un très faible montant mais applicable sur une large échelle et pour de nombreuses opérations, qui pourrait apporter des financements stables et*

<sup>3</sup> *Unitaid* a pour mission de contribuer à l'extension de l'accès au traitement pour le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose, essentiellement pour les populations des pays à faible revenu. Cette facilité internationale d'achats de médicaments centralise les achats afin d'obtenir les meilleurs prix possibles. *Unitaid* a été officiellement lancée le 19 septembre 2006 à New-York, en marge de la session d'ouverture de l'Assemblée générale des Nations Unies.

<sup>4</sup> L'idée de Taxe Tobin, du nom de l'économiste James Tobin, qui l'avait proposée en 1978, consiste en une taxe uniforme prélevée sur toutes les transactions de change entre devises. Tobin a mis en relief le fait que la mobilité accrue des capitaux privés après la fin du système de Bretton Woods allait entraîner des déplacements de fonds, sources de coûts économiques réels pour les gouvernements et économies nationales. L'introduction d'une faible taxe sur les transactions de devises accroîtrait l'efficacité de la politique monétaire nationale et pourrait réduire la spéculation superflue en « *jetant du sable dans les rouages du marché de change international* ».

*substantiels pour le développement, sans distorsions économiques ni dommages pour l'économie réelle. L'assiette, le taux et les modalités de recouvrement pourraient être coordonnés entre les Etats. »*

La déclaration finale du sommet du G20, signée à Cannes le 4 novembre 2011, acte le soutien de plusieurs Etats et groupes d'Etats à la taxe sur les transactions financières : l'Allemagne, l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Corée du Sud, l'Espagne, l'Éthiopie, la Commission Européenne, l'Union Africaine, le Secrétariat général des Nations Unies et la France.

### Encadré 5 : Un projet de traité pour instaurer une taxe sur les transactions financières

Le projet de traité international proposant l'instauration d'une taxe internationale sur les transactions financières émane du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement. Il a été élaboré sur la base d'un rapport d'experts de la finance internationale. *« Ce projet de Traité a un double objectif :*

*(i) instaurer un mécanisme de financement innovant pour le développement : une taxe sur les transactions financières, coordonnée au niveau international, au profit d'une politique de développement commune ou coordonnée ;*

*(ii) contribuer à la stabilité financière mondiale, renforcer l'autonomie des États et améliorer le bon fonctionnement de l'économie réelle en [jugulant] la spéculation financière. »*

En l'occurrence, le principal objectif d'une telle taxe n'est pas de réguler le marché mais elle pourra avoir des effets sur certains types de spéculation.

*« Le projet de Traité (PT) propose une taxe pluri-juridictionnelle sur les transactions financières, solidement coordonnée au niveau multilatéral afin d'éviter la délocalisation et les impositions multiples ; il expose les principales caractéristiques de cette taxe à assiette large sur les transactions financières internationales ; il instaure un système de collecte de la taxe au niveau des infrastructures (centrales) du marché financier et contient de solides mesures anti-évasion. Il propose enfin un Fonds de développement auquel participeraient librement les Etats contributeurs et fonction d'une évaluation à intervalles réguliers.*

*Le projet laisse aux responsables politiques le soin de déterminer les taux et le champ d'application de la [taxe]. L'approche « attrape-tout » du projet garantit la neutralité du mécanisme pour le marché et permet de s'assurer qu'il sera conforme aux dispositions relatives à la libre circulation des capitaux et des paiements de biens et de services, y compris de services financiers, qui est prévue dans les instruments du droit international et régional (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT, UE, etc.). » (Groupe pilote, 2012)*

L'Union européenne examine actuellement la possibilité de mettre en place une **taxe sur les transactions financières au niveau Européen** (Conseil de l'UE, 2012), qui s'appliquerait à toutes les transactions financières et pas seulement aux opérations de conversion de devises, c'est-à-dire *« l'achat et la vente d'un instrument financier, tels que les actions de sociétés, les obligations, les instruments du marché monétaire, les parts d'organismes de placement collectif, les produits structurés et dérivés et la conclusion ou la modification de contrats dérivés »* (Europa - législation de l'UE, 2011). Le taux de prélèvement étudié serait fixé entre 0,01 % et 0,1 % selon le type d'opération. Un taux de prélèvement faible permettrait de ne pas entraver l'activité spéculative, tout en générant des revenus.

Cette proposition a été présentée par la Commission Européenne le 28 septembre 2011. Si la Présidence danoise de l'Union européenne a reconnu officiellement le 22 juin 2012 l'impossibilité d'arriver à un accord à 27 sur le projet de résolution, le Président de la République française a déclaré en septembre 2012 devant l'Assemblée générale des Nations Unies que *« plusieurs pays européens ont donné leur accord de façon à ce que les mouvements de capitaux puissent être freinés »*. 11 Etats membres de l'Union européenne ont prévu de lancer ensemble une taxe sur les transactions financières (sur la base du dispositif initialement proposé par la Commission européenne en 2011) ouvrant la voie à la mise en place d'un mécanisme de coopération renforcée, dont le seuil est fixé à 9 Etats au moins. Fin 2012, les 11 Etats membres ont reçu l'accord de la Commission européenne et du Parlement européen. Le 22 janvier 2013, le Conseil de l'Union européenne en charge des affaires économiques et financières « ECOFIN », qui dispose d'un pouvoir décisionnel en la matière, a donné son accord aux 11 Etats membres pour la mise en place de cette taxe de façon coordonnée (Conseil de l'Union européenne, 2013).

La question de l'affectation des revenus de ce projet de taxe reste en suspens. La résolution du Parlement européen évoque cette question, spécifiant que les recettes *« devrait être allouée à un budget de l'Union destiné à financer les projets et les politiques de l'Union »*. (Parlement européen, 2012).

La France a défendu l'idée d'une taxe sur les transactions financières au niveau européen. Cependant, le Président de la République a anticipé le processus de décision communautaire en proposant en janvier 2012 l'instauration d'une telle taxe au niveau national (cf. [encadré 5](#) ci-dessus). C'est un moyen d'anticiper les difficultés éventuelles que pose l'obtention d'un accord à plusieurs Etats membres de l'UE en vue de l'adoption de cette taxe ; c'est aussi un moyen d'encourager d'autres pays européens à se joindre à une telle initiative.

### Encadré 6 : la taxe sur les transactions financières en France

L'article 2 de la loi de finances rectificative n°2012-354 du 11 mars 2012 votée par l'Assemblée nationale en février 2012 établit une **taxe sur les transactions financières au niveau national**. La taxe est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2012. Elle prévoit :

- La taxation à un taux de 0,2 % de toute acquisition à titre onéreux d'un titre de capital. Sont concernées les actions et obligations dont la transaction est conclue sur un marché réglementé ou « de gré à gré » (les transactions entre vendeurs et acheteurs non négociées sur le marché réglementé). Seuls sont considérés les titres émis par une entreprise dont la capitalisation boursière dépasse 1 milliards d'euros lors de l'année d'imposition.
- La taxation à hauteur de 0,01 % des opérations financières dites de « *High-frequency trading* », c'est-à-dire les transactions effectuées au rythme de la nanoseconde sur un même titre par des programmes informatiques.
- La taxation à hauteur de 0,01 % qui s'applique à tout achat par une personne physique domiciliée en France, entreprise ou entité juridique établie ou constituée en France, d'un instrument dérivé servant au transfert du risque de crédit (défaut d'un Etat membre de l'UE). Toutefois, l'application de cette taxe sur ce dernier point cessera au 1<sup>er</sup> novembre 2012 puisque les fonds souverains nus seront prohibés au sein de l'Union européenne à partir de cette date.

Cette taxe à taux faible n'aura pas d'incidence sur le volume des transactions financières. En revanche, elle permettra de lever de nouvelles ressources. Les recettes attendues sont de 1 milliard d'euros. Une part de ces recettes sera affectée au Fonds de solidarité pour le développement, géré par l'AFD : le projet de loi de finance de 2013 « *prévoit l'affectation de 60 millions d'euros du produit de la TTF dès 2013 pour atteindre 10 % du rendement de la taxe en 2015* » (MINEFICE, 2012). Outre le développement, la taxe pourrait être affectée à la réduction des déficits publics, à la compensation financière à des secteurs ayant été atteints par les activités mondialisées, à la réduction de la fiscalité à forte distorsion, ou au développement d'instruments redistributifs.

### Encadré 7 : une taxe ou un mécanisme de marché pour les transports aérien et maritime internationaux

Une **taxe internationale sur le trafic aérien et / ou maritime** aurait une double finalité : économique et environnementale. Elle permettrait en effet de générer des financements additionnels à destination des pays en développement. Plusieurs organisations internationales dont la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), l'OCDE, les banques de développement régionales ont étudié l'établissement de cette taxe à la demande du G20 en 2011. La taxe pourrait financer la lutte contre le changement climatique sans avoir d'impact sur la croissance mondiale (rapport AGF<sup>5</sup>, novembre 2010). En l'occurrence, une taxe carbone mise en place au niveau global, sur la base de 25 dollars par tonne de CO<sub>2</sub> permettrait par exemple de lever 12 milliards de dollars pour le secteur aérien et 25 milliards de dollars pour le transport maritime international (BM, FMI, et al. ; octobre 2011).

De plus, un tel mécanisme permettrait de réduire les externalités environnementales négatives associées aux secteurs aérien et maritime, en particulier les émissions de gaz à effet de serre. Celles-ci pourraient baisser de 5 % sur chacun de ces secteurs, essentiellement grâce à une baisse de la demande de carburant (BM, FMI, et al. ; octobre 2011) liée à l'adoption d'innovations techniques, de carburants moins émetteurs ou de comportements moins consommateurs, sans que le trafic ne soit significativement modifié.

Cependant, les possibilités de financements innovants pour les secteurs aérien et maritime ne se résument pas aux outils fiscaux, puisqu'il est également évoqué l'idée d'un système d'échange de permis d'émissions au niveau international.

Le **système d'échange de permis d'émissions pour les secteurs aérien et maritime à l'international** consisterait en un mécanisme équivalent au système de crédits ETS (« *European Trading Scheme* »), mais il serait destiné à deux secteurs spécifiques (transport et aviation) et serait mis en place au niveau mondial.

<sup>5</sup> Rapport du Groupe consultatif de haut niveau des Nations Unies sur le financement de la lutte contre les changements climatiques (AGF)



Dans la continuité du protocole de Kyoto et des négociations climatiques en cours, les négociations sur les transports aériens et maritimes internationaux s'orientent davantage vers un système de permis d'émission que vers une taxe.

Suite aux travaux menés notamment lors de la Conférence sur le climat à Durban en décembre 2011, les deux projets sont toujours en discussion. Les négociations sont principalement conduites dans les enceintes de l'Organisation maritime internationale (OMI) et de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). En ce qui concerne le transport aérien, le mécanisme de marché existant au niveau européen depuis 2012 (le système « *European Union Trading Scheme* ») est vivement contesté par certains pays hors UE, notamment la Chine. Par ailleurs, la question de l'articulation d'un éventuel mécanisme international avec l'ETS européen se poserait dans le secteur aérien. En revanche, le secteur maritime n'est pas encore régulé.

### 2.1.2 Contributions volontaires

Le concept de **contribution volontaire**, dans le domaine des mécanismes de financement innovants, couvre des contributions financières non obligatoires dont le **montant est laissé à la discrétion du donateur** et de façon désintéressée – et qui sont spécifiquement destinées à participer de façon solidaire au financement d'enjeux mondiaux tels que le développement, l'environnement, etc. Par définition, la réglementation ou la normalisation ne contraignent pas ces contributions ; en revanche elles peuvent les inciter.

Le rapport Landau (2004) distingue notamment les contributions liées à l'achat d'un produit et les contributions liées à la consommation d'une ressource comme l'eau). Ce rapport mentionne également l'idée de contribution additionnelle à certains actes de consommation courante, par exemple, une contribution volontaire à l'occasion des paiements ou retraits par carte de crédit

Tous les types de contribution volontaire ne peuvent pas être assimilés à des MFI. Ce n'est pas le cas en particulier des dons directs à des associations environnementales ou organisations qui mettent en œuvre des programmes de solidarité.

Certains dispositifs mis en place par la puissance publique, par des réseaux associatifs ou par des entreprises peuvent **structurer et donc favoriser la mobilisation de contributions volontaires** :

- **dispositif mutualisant, labellisant ou certifiant des projets autour d'un objectif ciblé ;**
- **dispositifs de solidarité adossés à la consommation d'une ressource ou d'un produit ;**
- **outils ou standards favorisant l'internalisation volontaire des impacts via l'information sur les impacts (BBOP, compensation carbone volontaire) ;**
- **marque liée à une action de solidarité (cf. [encadré 8](#) p. 24).**

#### Dispositif mutualisant, labellisant ou certifiant des projets autour d'un objectif ciblé

L'Allemagne a lancé en mai 2008, dans le cadre de la 9ème Conférence des Parties de la CDB à Bonn, **l'initiative « Lifeweb »**. Il s'agit d'une initiative internationale dans le cadre de laquelle les donateurs (institutions publiques, entreprises privées, etc.) s'engagent à financer de façon volontaire des projets dans les pays en développement avec des objectifs ciblés : sauvegarder les aires protégées et conserver la biodiversité, tout en assurant aux populations locales des moyens de subsistance et en prenant en compte la lutte contre le changement climatique. Cette initiative a permis de mobiliser plus de 143 millions d'euros en 2012, financés par des Etats et des acteurs du secteur privé (banques, fondations). L'initiative *Lifeweb* s'inscrit dans la mise en œuvre du programme de travail sur les aires protégées de la CDB.

**L'Initiative de développement vert (GDI)** est un mécanisme en cours de réflexion. Il viserait à impliquer le secteur privé dans le financement de la biodiversité sur la base du volontariat. Le GDI serait un mécanisme de labellisation de zones de biodiversité, gérées conformément aux objectifs de la CDB. Une zone pourrait être « enregistrée conforme au GDI » ou « certifiée conforme au GDI » (« *GDI registered* » ou « *GDI certified* »). L'enregistrement d'une zone serait possible sur la base d'une simple déclaration et adhésion aux principes du GDI de l'autorité officiellement responsable de la gestion de la zone. La certification serait réalisée par un auditeur externe, sur la base d'une analyse de la situation de référence et du plan de gestion proposé, qui devrait comprendre un ensemble d'actions favorables à la biodiversité et un protocole de suivi et d'évaluation. Le GDI s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle l'offre de projets certifiés générerait de la demande auprès du secteur privé désireux de financer volontairement des actions favorables à la biodiversité. L'initiative de développement vert est toujours en discussion en 2012. Elle s'inscrirait dans l'objectif de la CDB d'établir un ensemble de mécanismes de financement innovants visant à dégager de nouveaux financements en faveur de la biodiversité.

A certaines étapes de la conception, le GDI était également présenté comme un mécanisme susceptible, à terme, de servir de support à un marché global de la biodiversité en définissant des unités « équivalentes ». Le caractère hautement

spécifique des différentes composantes de la biodiversité et, en général, très local des services rendus par les écosystèmes se prête toutefois très mal à ce type de mécanisme d'échange, au-delà d'une échelle très locale.

### Dispositifs de solidarité adossés à la consommation d'une ressource ou d'un produit

La **Loi Oudin** est un dispositif de contribution volontaire français encadré par la loi et incitant à une solidarité adossée à la consommation et au partage de ressources. Ces contributions sont possibles à travers les services publics de distribution d'eau et d'assainissement depuis 2005, puis les services publics de distribution d'électricité et de gaz en 2006<sup>6</sup>. La loi Oudin permet aux collectivités locales de consacrer jusqu'à 1 % du budget annexe de leurs services d'eau, d'assainissement, de distribution d'électricité et de gaz à des actions de coopération internationale. De même, les agences de l'eau sont autorisées à conduire des actions de coopération internationale dans la limite de 1 % de leur budget. Il s'agit bien de mobiliser de nouvelles ressources pour le développement. L'application de la loi Oudin avait permis de mobiliser 13,2 millions d'euros en 2009, le volume des engagements des agences de l'eau d'une part et des collectivités et syndicats d'autre part étant à peu près égal (PS-eau / AFD, 2010). Les ressources levées grâce à la loi Oudin sont en plein développement, dépassant vraisemblablement 25 millions d'euros en 2011. Cette loi a également un effet de levier : un euro apporté par une collectivité permet de mobiliser trois euros de cofinancement (Site Internet de PS-eau, 2010).

La loi Oudin pourrait être étendue au niveau communautaire. Le Parlement européen, dans sa résolution (2012/2552(RSP) relative au sixième Forum mondial de l'eau qui s'est tenu à Marseille du 12 au 17 mars 2012, « *renouvelle sa demande au Conseil et à la Commission d'encourager les pouvoirs locaux de l'Union à consacrer une part des redevances perçues auprès des usagers pour la fourniture des services d'eau et d'assainissement de l'eau à des actions de coopération décentralisées ; attire l'attention, en tant qu'exemple à promouvoir éventuellement, sur le principe adopté par certains États membres du "1 % de solidarité pour l'eau"* ».

### Marque liée à une action de solidarité

#### Encadré 8 : la marque [RED], contribution au fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme

La **marque "(RED)"** est une initiative privée qui s'inscrit dans le cadre du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme. Ce mécanisme de don lié à l'achat d'un produit a été lancé en 2006 par cinq marques de mode (Gap, Converse, Emporio Armani, Apple, Motorola) qui s'engagent à verser 50 % des profits issus de la vente de certains de leurs produits portant la marque « [RED] » au **Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme**, qui finance des programmes sanitaires en Afrique, ce pour lutter contre le SIDA à horizon 2015. Par ce mécanisme, les marques contribuent au financement du développement et améliorent leur image auprès du grand public. En juin 2011, la marque « (RED) » avait généré plus de 190 millions de dollars pour le financement de la santé dans les pays en développement et profité à 23 millions de personnes (site Internet de la marque RED, consulté en 2012).

### Outils ou standards favorisant l'internalisation volontaire des impacts

Le **Business and Biodiversity Offset Programme** est un réseau animé par deux organisations non gouvernementales : *Forest Trends* et *Wildlife Conservation Society*. Il rassemble environ 80 acteurs étatiques et non-étatiques, dont la France, représentée par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. L'aspiration du BBOP est que la compensation devienne dans le monde une étape incontournable lors du développement de projets ayant un impact résiduel sur la biodiversité et qu'elle conduise à des résultats écologiques significatifs sur le long terme. Au-delà de la logique de don, c'est celle de responsabilité visant à préserver la ressource, à éviter sa destruction, ou à compenser les dommages liés à sa destruction, qui prévaut ici. Le BBOP accompagne aujourd'hui les acteurs publics et privés en

<sup>6</sup> Article 1115-1-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) : « Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article [L. 1115-1](#), des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz. »

définissant des principes communs, des standards et des documents méthodologiques. Il accompagne des projets pilotes et des gouvernements. Il pourrait à terme jouer un rôle de certification.

### 2.1.3 Mécanismes adossés à la création de nouveaux marchés

L'intégration de critères sociaux et environnementaux dans les modes de production et de consommation se traduit par **l'apparition de nouveaux marchés qui accordent un premium à la bonne gestion des ressources naturelles** (marchés de produits verts...) et / ou limitent les quantités d'externalités négatives sur l'environnement (permis d'émission). De nouvelles ressources pourraient être mobilisées à partir de tels marchés.

Plusieurs types d'instruments de marché peuvent être distingués, parmi lesquels :

- les instruments visant à **échanger des biens issus de modes de production durables** sur le marché, notamment les marchés de produits verts, qui rémunèrent des pratiques favorables à l'environnement ou plus favorables que les pratiques conventionnelles (cf. [encadré 9](#) ci-dessous) ;
- les **dispositifs permettant de lever indirectement des ressources grâce au développement de nouveaux marchés de droits**, comme la mise aux enchères des permis d'émission de CO<sub>2</sub> (cf. [encadré 10](#) p.26)

#### Exemples de mécanismes déjà mis en place

#### Encadré 9 : les marchés de produits verts dans le domaine de la biodiversité

Les marchés de produits visant à échanger des biens issus de modes de production durables se sont développés dans d'autres problématiques sociales ou environnementales avant d'émerger dans le domaine de la biodiversité : en particulier, les marchés qui intègrent des problématiques sociales ont fait leur apparition dès les années 70, avec l'émergence du commerce équitable. Dans le domaine de la biodiversité, les marchés de produits verts sont plus récents, plus ponctuels. Le Secrétariat de la CDB (CDB, 2011) et le « *Little biodiversity finance book* » (Global Canopy Foundation, 2010) identifient donc les **marchés de « produits verts »** comme un instrument permettant de financer de façon innovante la préservation et la restauration des écosystèmes et des services écosystémiques. Les marchés de produits verts rassemblent certains produits bénéficiant d'un label d'agriculture durable (« Agriculture Biologique », Ecolabel européen), de gestion durable des forêts (« *Forest Stewardship Council* », ...), etc. La consommation du bien acheté justifie une partie du prix, l'autre permet de pérenniser le bien public : l'utilisation durable de la biodiversité et des services écosystémiques (Global Canopy Foundation, 2010).

*« L'association **Rainforest Alliance**, fondée en 1987, certifie des filières agricoles afin de protéger la biodiversité et d'assurer aux producteurs de bonnes conditions de travail et de subsistance. Elle a lancé en 1997 un programme cacao en Equateur. Alors que la demande mondiale de cacao enregistre une progression continue, actuellement seuls 3 % du cacao vendu dans le monde sont certifiés. Kraft Foods propose une gamme certifiée sous sa marque Côte d'Or. Le programme cacao de Rainforest Alliance interdit la déforestation et propose comme alternative la restauration des terres en jachère et la diversification des cultures (source : Gondwana). »* (CGDD, 2010).

*« Le programme **Green Fins**, développé par le Centre des mers régionales du PNUE a pour but de développer un réseau d'opérateurs touristiques du secteur marin (clubs de plongée, transporteurs, hôtels ayant une activité de transport en mer et de loisirs marins) autour de trois objectifs :*

- *respecter les pratiques durables du tourisme en mer ;*
- *améliorer le dispositif de suivi-monitoring des récifs coralliens en impliquant le secteur privé ;*
- *certifier les clubs et les engager vers un respect du code de conduite « Environmentally Friendly Standards for Dive Operations » développé par la Coral Reef Alliance.*

*Une expérience est en cours actuellement à Phuket en Thaïlande, [qui révèle toutefois] des difficultés d'application, surtout pour les petits clubs de plongée. »* (CGDD, 2010)

### Encadré 10 : la vente aux enchères des permis d'émissions de CO2 par l'Allemagne

La vente aux enchères de permis d'émissions de CO2 peut générer des recettes susceptibles d'être allouées au développement ou à l'environnement, en particulier au sein des pays en développement (OCDE, 2011). Avec l'Initiative climat internationale, ou « *International Climate Initiative* » (ICI), le ministère de l'environnement allemand a établi en 2008 un instrument innovant pour financer des projets internationaux visant à répondre au changement climatique, y compris des projets présentant un intérêt en matière de préservation de la biodiversité. En Allemagne, plus d'un tiers des fonds soutiennent des projets pour l'adaptation et l'atténuation du changement climatique, projets qui sont également pertinents du point de vue de la conservation de la biodiversité ; par exemple la protection des forêts, la restauration de tourbières et de mangroves, les aires protégées, la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+), les projets d'adaptation ayant une dimension écosystémique. L'ICI utilise une source de financement innovante en prélevant une partie des revenus générés par la vente aux enchères des permis d'émission (dans le cadre du marché européen des permis d'émission « ETS »). En 2008, l'Allemagne a ainsi vendu aux enchères 8,8 % des permis d'émissions alloués. Sur les fonds collectés, 30 % ont servi à financer des projets relatifs au changement climatique (« *Climate funds update* »). De 2008 à novembre 2012, l'ICI a permis le financement de projets climat à hauteur de 851 millions d'euros dont approximativement 132 millions d'euros qui ont alimenté des projets REDD / REDD+ pertinents du point de vue de la conservation de la biodiversité (Climate Funds Update, 2012).

Dans le cadre du marché européen de permis d'émission « Emissions Trading Scheme », la directive 2003/87/CE, modifiée par la directive 2009/29/CE, prévoit la vente aux enchères de 15 % des quotas aériens dès 2012, et à partir de 2013, de l'intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit aux installations fixes.

#### 2.1.4 Obligations vertes

Les **obligations vertes** ou « *green bonds* » sont des obligations visant à financer des investissements en infrastructures résilientes au changement climatique ou des projets visant la préservation de la biodiversité et des services écosystémiques par exemple (CGDD, 2010). **Les obligations vertes permettent de financer des investissements importants en vue d'une rentabilité à moyen ou long terme**, ce délai pouvant expliquer les déficits d'investissement dans le domaine de l'environnement. En émettant une obligation verte, les Etats ou institutions internationales apportent une information à l'acheteur sur l'usage qui sera fait des fonds. Ils peuvent aussi rendre cette obligation plus intéressante financièrement (plus rentable ou moins risquée) pour rémunérer une partie de l'externalité environnementale positive. « *L'avantage des obligations vertes souscrites par des Etats peut être la garantie du remboursement à terme qui rend l'obligation moins risquée.* » (CGDD, 2010). Les Etats peuvent aussi prévoir d'exonérer la taxe sur le rendement de l'obligation (cf. [encadré 11](#) et [encadré 12](#) p 27).

Le caractère innovant des obligations vertes ne réside pas dans l'ingénierie associée à l'obligation, semblable à une obligation classique, mais dans l'affectation des recettes de l'obligation à des investissements favorables à l'environnement. **Les obligations vertes rémunèrent donc des externalités environnementales voir sociales positives.** La dimension environnementale et « socialement responsable » de cette source de financement séduit certains investisseurs.

Les obligations vertes peuvent cependant comporter des risques, principalement pour les investisseurs : le projet est-il vraiment vert ?, quel retour d'expérience sur un mécanisme de financement nouveau ?, etc. (CDC climat, 2012).

## Exemples de principaux mécanismes déjà mis en place

### Encadré 11 : les obligations vertes de la Banque mondiale

Les premières **obligations vertes** ont été lancées au niveau international par la Banque mondiale en 2008. Les obligations vertes de la Banque mondiale permettent de faire appel à des investisseurs pour financer un prêt de la Banque mondiale dédié à des projets d'adaptation ou d'atténuation du changement climatique. Le produit financier a été élaboré en partenariat avec le groupe bancaire suédois « *Skandinaviska Enskilda Banken* » (SEB) pour répondre à la demande spécifique des investisseurs d'un produit financier à revenus fixes noté AAA et qui soutient des projets susceptibles d'adresser le défi climatique (BM, 2011).

L'émission de ces obligations répond d'une part à la volonté des investisseurs institutionnels de financer des investissements durables ou socialement responsables, d'autre part à la volonté d'investisseurs individuels de soutenir certains projets en matière de changement climatique dans les pays en développement (BM, 2009).

Au moment de l'émission, le taux d'intérêt annuel était de 3,15 %, soit de 0,25 % supérieur à celui des obligations du gouvernement suédois. Grâce à la contribution d'importants investisseurs institutionnels scandinaves, environ 350 millions de dollars avaient été mobilisés en 2009 (BM, 2009).

### Encadré 12 : Les obligations vertes de la région Ile-de-France

Le Conseil régional d'Ile de France est l'un des premiers **émetteurs d'obligations vertes en France**. En mars 2012, cette institution a émis des obligations vertes pour financer des projets énergétiques, des logements sociaux sobres en énergie et des actions consacrées à la biodiversité et à l'économie sociale et solidaire.

Les caractéristiques de cette offre (maturité longue, bonne notation de l'émetteur) et la transparence dans l'annonce des projets financés ont attiré les investisseurs, qui cherchent à limiter les risques de leurs investissements. La levée d'obligations vertes du Conseil régional d'Ile de France est considérée comme un succès : la région prévoyait 200 millions d'euros de prêt et a finalement mobilisé 350 millions d'euros grâce aux obligations vertes. Cette forte demande a permis au Conseil régional d'Ile de France d'emprunter à un taux très bas : 3,625 %, le plus faible taux payé par une collectivité territoriale française en 2012 (CDC Climat, mai 2012).

#### 2.1.5 Systèmes de loterie

Le concept de **loterie mondiale**, aussi appelé **loterie humanitaire**, consiste à adapter un mécanisme de loterie traditionnel, en allouant tout ou partie de ses ressources au financement du développement. Cette idée a été régulièrement présentée dans plusieurs enceintes internationales, notamment dans le cadre de l'ONU, depuis 1972.

La loterie humanitaire pourrait être mise en place de plusieurs manières :

- soit par un **opérateur mondial unique** à qui les différents pays associés délivreraient une licence d'exploitation ;
- soit via des **opérateurs nationaux déjà installés** qui se coordonneraient afin d'assurer le fonctionnement de la loterie mondiale. Cette dernière option présenterait l'avantage d'être moins lourde à mettre en œuvre et permettrait de tenir compte des différences de pouvoir d'achat entre pays (Landau, 2004).

Au niveau national, des dispositifs visant à allouer à titre ad hoc tout ou partie des revenus de la loterie à la solidarité existent déjà dans certains pays. La **Belgique et le Royaume-Uni** ont financé grâce aux recettes issues de leur loterie des programmes d'aide au développement. A partir de ces recettes, entre 1987 et 2009, la Belgique a ainsi collecté presque 330 millions de dollars destinés à l'aide publique au développement. De même, au Royaume-Uni, chaque euro dépensé dans la loterie donne lieu à 20 cents investis dans des œuvres humanitaires. Le principal organisateur de loterie au Royaume-Uni a ainsi collecté 213 millions de livres de 1995 à 2009 pour le financement du développement, entre autres causes (BM, 2009).

Un **système de loterie supranational** et fonctionnant à partir des opérateurs nationaux a déjà été mis en place entre différents pays européens (système appelé « Euromillion » en France). Si celui-ci n'est pas à vocation humanitaire, son existence démontre qu'une loterie humanitaire de niveau supranational est techniquement envisageable.

### Encadré 13 : le financement des Objectifs du millénaire pour le développement par la loterie nationale belge

Le 6 septembre 2000, 190 Etats se sont engagés à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement à horizon 2015. La Belgique alloue son Aide publique au développement à la réalisation de ces objectifs, mais estime qu'il reste beaucoup à faire afin d'y parvenir, et que l'engagement des citoyens à tous les niveaux contribuera à l'atteinte de ces objectifs. Ainsi, le Ministère de tutelle de la loterie nationale de Belgique a lancé en 2006 un mécanisme qui s'apparente à une contribution volontaire encadrée par la loi visant à affecter 1 million d'euros du budget annuel de la loterie nationale de Belgique à des projets contribuant à la réalisation des OMD<sup>7</sup>. La loterie nationale lance annuellement un appel à projets à l'attention d'ONG du développement, à l'issue duquel un jury est chargé de sélectionner les projets retenus et de répartir la subvention entre ces projets. L'allocation de 1 million d'euros du budget de la loterie nationale belge à la réalisation des OMD a été mise en place en 2006, et a lieu chaque année depuis ; le dernier appel à projet en date a été ouvert en novembre 2011 (Ministère de tutelle de la loterie nationale de Belgique, 2011).

#### 2.1.6 Mécanismes adossés à des obligations réglementaires

Les **mécanismes adossés à des obligations réglementaires** sont des dispositifs par lesquels des acteurs publics ou privés sont contraints par la législation nationale (et / ou communautaire s'il s'agit d'Etats européens) à financer des enjeux environnementaux ou relatifs au développement.

Deux types de mécanismes peuvent être cités, par exemple :

- a. les **financements compensatoires des atteintes à l'environnement**, qui peuvent être des dispositifs réglementaires ou volontaires, selon les régions et les Etats et peuvent prendre la forme de fonds fiduciaires (cf. [encadré 14](#) p 29 et [partie 2.2.1](#) p.32) ;
- b. le **mécanisme d'accès et de partage des avantages** issus de l'utilisation des ressources génétiques.

<sup>7</sup> Article 6 §1, 4° de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale et suivant le protocole relatif aux subsides, annexé à l'arrêté royal du 30 juillet 2010 portant approbation du contrat de gestion conclu entre l'Etat belge et la Loterie Nationale

## Dispositifs financiers réglementaires visant à compenser les atteintes à la biodiversité

### Encadré 14 : Le mécanisme de conservation de la biodiversité, fonds fiduciaire de l'Etat de Rio de Janeiro : « Funbio »

Au Brésil, la compensation des impacts sur la biodiversité est encadrée par la législation (article 36 de la loi 9.985/00) et peut donner lieu à des contributions financières. Dans ce cadre, les fonds de compensation constituent une source extra-budgétaire majeure pour financer la gestion des aires protégées. Toutefois, la politique de compensation peut occasionner des difficultés de gestion, liées notamment à la difficulté d'utiliser les financements disponibles pour des projets favorables à la biodiversité.

Devant ces difficultés et sur mandat de l'Etat de Rio, le fonds brésilien pour la biodiversité « Funbio » a créé en 2007 le mécanisme de conservation de la biodiversité de l'Etat de Rio de Janeiro, qui consiste en un fonds fiduciaire pouvant percevoir des financements publics ou privés. Le but de ce fonds est d'assurer un rôle d'intermédiation entre :

- les sources de financement potentielles : ressources issues de la compensation (par exemple, 3,1 millions de Reals en 2008), de donations (500 000 Reals<sup>8</sup> de la banque allemande pour la coopération « KfW »), etc. ;
- et les bénéficiaires de ces financements qui sont essentiellement des gestionnaires d'aires protégées : l'« *Instituto Estadual do Ambiente* », qui gère les aires protégées nationales, les agences municipales de l'environnement, qui gèrent ces aires dans leurs municipalités respectives, etc.

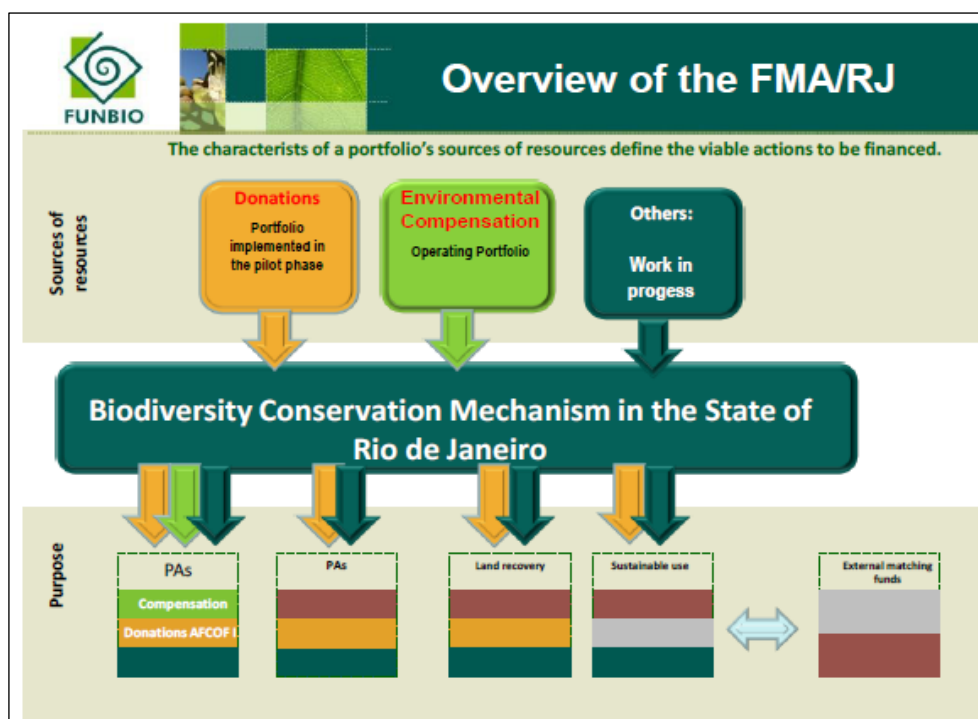
*Funbio* assure la gestion opérationnelle de ce dispositif. Le mécanisme fait l'objet d'un audit annuel indépendant et l'Etat contrôle l'utilisation faite des fonds en approuvant la sélection des projets financés.

Les différentes entités qui participent à ce mécanisme y trouvent plusieurs intérêts :

- les aménageurs responsables des atteintes à la biodiversité se voient libérés de leur responsabilité de mettre en place eux-mêmes les mesures compensatoires ;
- l'Etat organise et optimise l'allocation des fonds à des projets dont la pertinence pour la biodiversité a été évaluée.

En 2012, ce mécanisme de conservation de la biodiversité est financé à hauteur de 227 millions de Reals (135 millions de Dollars) et bénéficie à 15 aires naturelles protégées fédérales, d'Etat ou municipales.

Figure 1 : Le fonctionnement du fonds fiduciaire "Funbio"



<sup>8</sup> 1 Real = 0.389 Euros au 29 août 2012

Les **dispositifs financiers réglementaires visant à compenser les atteintes à la biodiversité** par des financements existent dans certains pays. En **Inde**, toute affectation d'une forêt à un autre usage doit faire l'objet de mesures compensatoires financières. Les maîtres d'ouvrage doivent s'acquitter d'une somme intégrant le « coût d'opportunité de la forêt », destinée à compenser la déforestation et le coût des pertes environnementales (préservation de la faune sauvage, conservation de la biodiversité, traitement des nuisances, etc.). Ces sommes sont versées au Fonds national de compensation de la déforestation, qui détermine pour chaque projet le montant adéquat du transfert financier. Au **Brésil**, il est exigé du maître d'ouvrage une compensation financière pour les impacts résiduels de son projet, la loi « ne précise pas les modalités de la compensation à mettre en œuvre » mais exige du maître d'ouvrage à qu'il mobilise « des ressources (économiques ou autres) pour « créer et soutenir » les unités de conservation » (CGDD, 2012).

Aux **Etats-Unis**, les aménageurs peuvent compenser leurs impacts, soit par la mise en œuvre directe de la mesure compensatoire, soit en ayant recours à une banque de compensation (mode privilégié), soit en faisant appel au mécanisme « *in-lieu fee* ». Ce mécanisme consiste en un « transfert financier vers un organisme de gestion des ressources naturelles public ou à but non lucratif agréé [...] qui utilisera le fonds créé pour compenser les pertes de biodiversité. »

En **France**, l'obligation réglementaire de compenser s'appuie sur une compensation « en nature » et non sur une compensation financière comme les fonds existant en Inde ou au Brésil. Pour mettre en œuvre cette obligation, la France expérimente le mécanisme des « banques de compensation », qui consiste à anticiper et mutualiser les besoins de compensation des aménageurs sur un territoire donné ; ce mécanisme s'appuie également sur le principe de compensation « en nature », équivalente aux impacts résiduels des projets d'aménagement qui auront recours à la banque, et non sur une compensation financière.

« En France, les transferts financiers ne sont pas autorisés, à l'exception des milieux régis par le code forestier où ils sont peu mis en pratique. Des financements, par exemple de travaux de recherche, peuvent accompagner et renforcer les mesures écologiques au sein d'un programme de compensation mais non s'y substituer » (CGDD, 2012). Entre autres raisons, le recours aux transferts financiers comporte des risques de déresponsabilisation de l'aménageur, de sous-estimation des montants et d'incertitude sur leur affectation.

## Mécanisme d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages issus de leur utilisation (APA)

Le **mécanisme d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages issus de leur utilisation (APA)** est un dispositif visant à réguler l'accès aux ressources génétiques et aux savoirs traditionnels associés.<sup>9</sup>

L'objectif de l'APA est que **les avantages découlant de l'utilisation de ces ressources soient partagés équitablement entre fournisseurs et utilisateurs** (chercheurs, entreprises), « et [en particulier] à faire profiter les pays et les communautés qui préservent ces ressources des retombées économiques potentielles liées à l'utilisation de ce potentiel génétique. Outre le souci d'équité, le partage des avantages vise à favoriser la conservation de la diversité biologique et son utilisation durable » (CGDD, 2010), comme le spécifie l'article 9 du protocole de Nagoya<sup>10</sup> adopté en 2010. Les avantages qui sont partagés peuvent être de nature monétaire (ex : partage des retombées économiques de la vente de produits pharmaceutiques) ou, le plus souvent, de nature non monétaire (ex : collaboration Nord-Sud dans le cadre d'un programme de recherche).

## 2.2 Les instruments financiers à effet levier favorisant l'investissement privé (ou l'investissement public dans les pays en développement)

Les organisations internationales, les agences de développement, les institutions financières et les entreprises privées s'intéressent aux mécanismes à effets leviers. Ces mécanismes visent, en premier lieu et par un effet levier, à **accroître la participation financière du secteur privé** au financement d'enjeux globaux comme l'environnement et le

<sup>9</sup> « Les ressources génétiques sont définies dans la CDB (art.2) comme « tout matériel d'origine végétale, animale ou microbienne ou autre contenant des unités fonctionnelles de l'hérédité ayant une valeur effective ou potentielle ». En d'autres termes, il s'agit du matériel biologique utilisé pour l'information génétique qu'il contient, les usages pouvant être multiples (ex : taxonomie, sélection végétale, molécule utilisée en médecine ou dans des cosmétiques, etc.). Le régime international d'APA traite également des dérivés naturels directement issus de l'expression des gènes, ainsi que des savoirs traditionnels associés aux ressources génétiques, c'est-à-dire des savoirs détenus par une communauté autochtone qui reposent sur l'usage de ressources biologiques identifiées pour leurs propriétés génétiques particulières (ex : usage médicinal des plantes) » (CGDD, 2010)

<sup>10</sup> Article 9 du Protocole de Nagoya : « Les Parties encouragent les utilisateurs et les fournisseurs à affecter les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques à la conservation de la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments constitutifs. »



développement. Ces mécanismes peuvent également favoriser l'investissement public dans les pays en développement, notamment via les mécanismes de co-financement, d'assurance et de garantie publique. La mise en place de ces mécanismes financiers est généralement assortie de conditions d'allocations préalables.

Le tableau ci-dessous présente les différents mécanismes selon leur occurrence dans la littérature internationale.

**Tableau 4 : les mécanismes de financement innovants en terme d'ingénierie financière à effets leviers : occurrence dans la littérature internationale récente**

		OCDE (2011) : « Mapping of some important innovative finance for development mechanisms »	Banque mondiale (2009) : « Innovating Development Finance »	ONU (2011) : « Mécanismes innovants de financement du développement »	Charlie Parker, Mathew Cranford, et al. (2010) ; « The Little Biodiversity Finance Book », Global Canopy Foundation)	Fondation Bill & Melinda Gates (2011) : « Mettre à profit l'impact de l'innovation pour financer le développement du 21 <sup>ème</sup> siècle »	PNUD (2012) : « Discussion Paper : Innovative Financing for Development : A New Model for Development Finance »
Co-financements et subventions	Fonds fiduciaires		x				
	Fonds démonstrateurs						
	Paiement pour services environnementaux				x		x
	Mécanisme de tiers investissement						
Pré-financement, prêt bonifié, rachat de crédit	Prêts bonifiés AFD / prêt concessionnels		x			x	x
	<i>International Finance Facility for Immunisation</i>	x	x	x			x
	<i>IDA Buy-down</i>	x	x	x			x
Engagement d'achat	<i>Advance Market Commitments</i>	x	x			x	x
	<i>"Medecines Patent Pool</i>						
Assurances, garanties d'emprunt, prêt en cas de crise majeure	<i>Multicountry Catastrophe Insurance Pool</i>	x	x				x
Mécanismes de réduction de dette	<i>Debt2Health</i>	x	x	x			x
	Contrat désendettement / développement		x	x			x
	Contrat dette / nature						x

### 2.2.1 Co-financements et subventions

Les mécanismes de co-financements et subventions sont utilisés par la puissance publique afin notamment **d'accroître, par un effet levier, la participation du secteur privé au financement des enjeux d'environnement et de développement**. Ils permettent à la puissance publique de participer partiellement ou totalement au financement d'un service environnemental, ou de tout autre enjeu lié au développement durable, selon le type de fonds, les éventuelles conditions d'allocation et de résultat et les modalités de financement définies au préalable.

Le caractère « innovant » de ce type de mécanisme ne réside pas dans l'ingénierie financière : les subventions et co-financements ne sont pas des outils nouveaux. En revanche, il est **novateur d'appliquer ces mécanismes dans le domaine de l'environnement et particulièrement de la préservation de la biodiversité**.

Parmi les mécanismes de co-financement et subventions, il peut être distingué :

- a. les **fonds** (dont les fonds fiduciaires, les facilités de préparation de projets et les fonds démonstrateurs), certains de ces fonds pouvant être verticaux ;
- b. les **paiements pour services environnementaux** ;
- c. Le **mécanisme de tiers investissement**.

#### Exemples de principaux mécanismes déjà mis en place

- a. Les **fonds et fondations** :

« *Les **fonds** (...) sont des instruments destinés à financer des projets et des politiques environnementales [ou de développement]. En général, un fonds est consacré à une problématique (...) spécifique comme le changement climatique, la conservation de la biodiversité, [la santé, l'éducation, etc.]... Il existe une grande diversité de fonds (...) : certains sont adossés à des conventions internationales, d'autres sont nationaux ou initiés par des ONG de la conservation et juridiquement indépendants. Cette hétérogénéité se répercute dans le fonctionnement des fonds* » (CGDD, 2010). Les fonds peuvent être particulièrement bien adaptés pour accueillir à la fois des financements publics et privés. Certains d'entre eux associent des ressources issues de l'aide publique au développement et de mécanismes de financement innovants (le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, par exemple : cf. [encadré 15](#) p 33).

**Certains des fonds** (qu'il s'agisse de fonds fiduciaires, de fonds démonstrateurs, etc.) peuvent être considérés comme des fonds verticaux lorsqu'ils financent des approches thématiques ou sectorielles spécifiques. Ces fonds sont assez répandus dans le secteur de la coopération et du développement et plus particulièrement les thématiques de la santé et du climat.

Certains fonds ne financent que la partie des projets qui produit directement des externalités positives, c'est notamment le cas du Fonds pour l'environnement mondial (cf. [encadré 16](#) p.33) et du Fonds français pour l'environnement mondial (cf. [encadré 17](#) p.34).

### Encadré 15 : Le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme

Le **Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme** est un exemple emblématique de mécanisme financier vertical mutualisant des financements volontaires très divers autour d'un objectif ciblé. Il est abondé par diverses ressources publiques comme privées, dont le tableau ci-dessous donne un aperçu :

#### Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme Contributions en 2011

*Les donateurs en Aide publique au développement officielle incluent entre autres :*

*Ressources (Millions de dollars)*

Commission européenne	147
France	453
Allemagne	273
Royaume-Uni	237
Etats-Unis	992
<b>Total des contributions en APD de tous les pays</b>	<b>2 792</b>
<i>Les autres contributeurs incluent entre autres :</i>	<i>Ressources (Millions de dollars)</i>
Fondation Bill & Melinda Gates	150
Debt2Health	24
Anglo American plc.	1
Chevron Corporation	8
Marque [RED] <sup>TM</sup> et partenaires	21
<b>Total des contributions hors APD</b>	<b>209</b>
<b>Total toutes contributions confondues</b>	<b>3 002</b>

### Encadré 16 : L'initiative « EarthFund » rattachée au Fonds pour l'environnement mondial (FEM), ou « Global Environmental Facility » (GEF)

Le **Fonds pour l'environnement mondial (« Global Environmental Facility »)** « réunit 182 pays – en partenariat avec des institutions internationales, des organisations non gouvernementales et le secteur privé – pour s'attaquer à des problèmes environnementaux à caractère mondial. [...] Créé en 1991, le FEM est aujourd'hui la principale source de financement des projets d'amélioration de l'état environnemental du globe. Il a accordé des aides à hauteur de 8,6 milliards de dollars sur ses fonds propres et mobilisé plus de 36,1 milliards de dollars de cofinancement à l'appui de plus de 2 400 projets dans plus de 165 pays en développement ou en transition. » (site Internet du FEM, consulté en 2012).

Ce fonds, qui existe depuis une vingtaine d'année, a lancé en 2007 une initiative innovante : l'**initiative « Earth Fund »**. Il s'agit d'une forme de partenariat public-privé qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie du FEM élaborée en 2006 visant à rehausser l'engagement du FEM auprès du secteur privé et à accroître la participation financière du secteur privé aux projets promus par le FEM. Le fonds « Earth Fund » a été abondé à hauteur de 50 millions de dollars lors de son lancement et a été établi sur la base de fonds fiduciaires séparés dont l'objectif est de promouvoir des projets, des technologies qui contribuent à la protection de l'environnement au niveau mondial (site Internet du FEM, consulté en 2012). Trois de ces fonds fiduciaires sont spécifiquement destinés à la préservation de la biodiversité :

- La « *Conservation Agreement Private Partnership Platform* » : partenariat entre la Banque mondiale, la Banque internationale de reconstruction et de développement, et *Conservation International*, dont l'objectif est de catalyser la participation du secteur privé à la préservation de la biodiversité et des services écosystémiques.
- « *Greening the Cocoa Industry* » : partenariat entre le Programme des nations unies pour l'environnement et *Rainforest Alliance* : l'objectif de ce fonds est d'améliorer les pratiques dans la production et la distribution du cacao.
- « *Public Private Funding Mechanism for Watershed production* » : partenariat entre la Banque inter-américaine de développement et « *The Nature Conservancy* » : l'objectif de cette plate-forme est de déployer des partenariats public-privé comme instruments de long terme pour promouvoir la participation du secteur privé à des programmes d'importance globale visant à conserver les écosystèmes en eau douce et la biodiversité (OCDE, 2012).

### Encadré 17 : Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)

Le **Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)** est un instrument bilatéral dédié à la protection de l'environnement mondial dans les pays en développement, mis en place en 1994 à la suite du Sommet de Rio pour compléter la participation de la France au Fonds pour l'environnement mondial (GEF), instrument multilatéral. Les préoccupations du FFEM sont proches de celles du FEM, dont il reprend les domaines d'intervention : changement climatique, biodiversité, eaux internationales, dégradation des terres (incluant la désertification et la déforestation), polluants organiques persistants et de protection de la couche d'ozone. Le FFEM intervient sous forme de subventions dans une perspective privilégiant des approches novatrices ou exemplaires avec un effet démonstratif et reproductible. De 1994 à juillet 2012, le Fonds français pour l'environnement mondial a financé 246 projets à hauteur de 254 millions d'euros<sup>11</sup>, pour un montant total des projets de 1,66 milliards d'euros.

Depuis plusieurs années, le FFEM appuie la réflexion et l'expérimentation sur les MFI, en particulier dans le domaine de la biodiversité. Il a pour objectif de jouer un rôle d'« aiguillon » dans le financement de l'environnement et a financé ces dernières années différents fonds fiduciaires, notamment le fonds fiduciaire du Banc d'Arguin et de la biodiversité côtière et marine (BACOMAB), en novembre 2011. Le cadre de programmation stratégique 2013-2014 du FFEM<sup>12</sup> prévoit que le fonds s'attachera sur cette période à appuyer l'expérimentation de mécanismes de financement innovants dans le domaine de la biodiversité.

Selon l'AFD, un **fonds fiduciaire** ou **“trust fund”** «organise le transfert de propriété d'une subvention à une entité juridique qui :

- n'est pas le représentant des bénéficiaires finaux ;
- ne peut être utilisée que pour atteindre un nombre limité d'objectifs spécifiques définis au préalable (sectoriel et/ou géographique, par exemple) ;
- est gérée et contrôlée par une structure de gouvernance ad hoc. » (AFD, 2010)

« Le concept de « fonds fiduciaire » est issu du droit britannique (common law), et il renvoie à une relation juridique dans laquelle les actifs qui sont donnés par un bailleur de fonds sont « détenus en fiducie » par un administrateur fiduciaire (ou par un conseil d'administration) au bénéfice d'une autre personne, ou pour un objectif précisé par le bailleur de fonds (par exemple « la promotion de l'art » ou « la conservation d'une biodiversité importante au niveau mondial »). Le terme « fonds fiduciaire » désigne soit l'argent qui est détenu en fiducie, soit l'entité juridique qui est créée pour détenir l'argent en fiducie. Dans le cadre de la common law, un administrateur a pour obligation de prendre toutes les décisions concernant les actifs en gardant toujours à l'esprit les intérêts du bénéficiaire. » (Conservation Finance Alliance, 2008). Le fonds fiduciaire est susceptible d'être dissout si les intérêts du bénéficiaire ne sont pas ou insuffisamment atteints, et les financements seront re-injectés dans une autre structure mieux à même de garantir la réalisation de cet objectif.

Les autres fonds (« non fiduciaires ») ont la capacité de changer de bénéficiaire et ne sont pas liés au contrôle par un tiers.

Certains fonds fiduciaires pour la préservation de l'environnement gèrent à la fois des fonds de dotation et des fonds d'amortissement, le but étant de mutualiser et parfois, de pérenniser des financements (cf. [encadré 18](#) et [encadré 19](#) p 35).

Les **fonds de dotation** visent à dépenser les revenus de leurs investissements pour des projets de long terme, par exemple pour la conservation et la gestion d'aires protégées. La dotation est placée et les intérêts sont investis dans des projets environnementaux ou de développement. Ces fonds peuvent être établis grâce à des ressources privées et / ou publiques. Le fonds de dotation est un dispositif encadré par la législation française<sup>13</sup>.

Les **fonds d'amortissement** servent à financer des projets de plus court terme. Contrairement aux fonds de dotation, le capital initial des fonds d'amortissement est graduellement consommé sur une période déterminée.

<sup>11</sup> Montant engagé net

<sup>12</sup> [http://www.ffem.fr/accueil/publications/publications-institutionnelles/publications-institutionnelles\\_CPS](http://www.ffem.fr/accueil/publications/publications-institutionnelles/publications-institutionnelles_CPS)

<sup>13</sup> « Le fonds de dotation est une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général » ; article 140 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

### Encadré 18 : Le fonds fiduciaire UE / Afrique pour les infrastructures

L'AFD, avec ses partenaires européens, participe au **Fonds fiduciaire UE / Afrique pour les infrastructures**, qui vise à « attirer et mobiliser des ressources et des compétences techniques à l'appui d'investissements dans les infrastructures transfrontalières en Afrique subsaharienne. » (Banque européenne d'investissement, 2011).

Le fonds réunit différentes parties prenantes : la Commission européenne et les Etats membres de l'Union européenne, l'Union africaine et ses Etats membres, la Banque européenne d'investissement (qui gère le fonds), la Banque africaine de développement, ainsi que d'autres donateurs et investisseurs privés potentiels.

Le fonds fournit aux pays en développement une aide non remboursable qui peut prendre plusieurs formes : une bonification d'intérêts sur des prêts à moyen ou long terme, une assistance technique, une subvention directe aux composantes sociales ou environnementales du projet, ou des primes d'assurance pour couvrir le risque encouru par le pays durant la phase de lancement du projet.

Les projets soutenus doivent s'inscrire dans le cadre du développement durable, être transfrontaliers et être reconnus par l'Union africaine comme projets transafricains d'infrastructure prioritaire. Ils peuvent être mis en œuvre par des structures publiques ou privées.

Mis en place en juin 2007, le fonds totalisait 397,7 millions d'euros de subventions en 2011. La Commission européenne a contribué à ce fonds à hauteur de 308,7 millions d'euros et 84 millions d'euros proviennent de 12 Etats membres de l'Union européenne. De 2007 à 2011, le fonds a alloué plus de 295 millions d'euros de subventions. Sur ce total, 49,4 millions d'euros avaient été décaissés. L'effet levier de ce fonds est potentiellement élevé : il est estimé que chaque euro investi par ce fonds permet de mobiliser environ 11 euros à l'appui d'investissements en projets d'infrastructure en Afrique subsaharienne (BEI, 2012).

### Encadré 19 : Le fonds fiduciaire pour la préservation de la biodiversité à Madagascar

Plusieurs années durant, Madagascar a mis en œuvre un programme d'action environnemental avec le soutien de la communauté internationale et d'ONG de conservation. Ces dernières années, le financement durable des projets a représenté un enjeu important pour ce programme. La Commission du financement durable, instance ad-hoc mise en place en 2000 par le gouvernement de Madagascar afin d'élaborer des stratégies financières, a préconisé la création d'un **fonds fiduciaire**, instrument de financement à long terme des aires protégées et de la conservation de la biodiversité à Madagascar. Le fonds a été créé en janvier 2005 et est hébergé par la Fondation malgache pour les aires protégées et la biodiversité.

L'initiative contribue à sécuriser la culture des ressources naturelles à Madagascar et à financer les parcs nationaux de Madagascar (qui en compte plus de 40), ce de façon durable à travers la dotation d'un fonds environnemental. Les actifs du fonds doivent être utilisés d'une part pour financer des infrastructures spécifiques, d'autre part pour couvrir les coûts d'entretien des parcs nationaux.

En 2008, le fonds était doté de 42 millions de dollars. Outre la participation financière du gouvernement de Madagascar à hauteur de 13 millions de dollars, le fonds fiduciaire malgache a été soutenu par différents acteurs internationaux issus des secteurs de la biodiversité et du financement du développement, parmi lesquels le Fonds pour l'environnement mondial (10 millions de dollars), l'AFD et le FFEM (3,8 millions de dollars pour les deux organismes réunis), les ONG *World Wildlife Fund (WWF)* et *Conservation International* (1 millions de dollars chacune), la Banque mondiale (7,5 millions de dollars via le fonds *International Development Assistance*) et la banque fédérale allemande pour la coopération « KfW » (5,76 millions de dollars).

En mai 2007, le fonds avait décaissé 11 millions de dollars. Il est considéré comme un succès, notamment grâce aux capacités des deux ONG internationales à collecter des fonds et à l'attractivité de Madagascar qui abrite une très grande biodiversité (Kadel, Bürki, 2007).

Les **facilités de préparation de projets** peuvent contribuer à la préparation de projets bancables et accroître l'efficacité de la contribution des donateurs par la mise en commun des fonds versés pour l'aide à la préparation de projets. La mise en place d'une facilité de préparation de projets doit être accompagnée d'un renforcement des capacités au niveau local.

Un tel renforcement pérenniserait les ressources financières engagées pour préparer le projet et le processus de mise en œuvre du projet sur le terrain.

Les **fonds démonstrateurs** permettent de soutenir l'innovation dans des secteurs émergents (comme les énergies renouvelables et le transport durable) où l'importance des coûts d'apprentissage et l'existence d'externalités positives (sur l'environnement par exemple) justifient l'intervention publique. De tels fonds existent au niveau national et pourraient être mis en place au niveau international pour favoriser le transfert de technologies vers les pays les moins avancés (cf [encadré 20](#) ci-dessous).

### Encadré 20 : Les fonds démonstrateurs Ademe

*« Issu des recommandations du comité opérationnel recherche du Grenelle de l'environnement, le Fonds démonstrateur de recherche sur les nouvelles technologies de l'énergie (NTE) [a été lancé en 2008] et a vocation à financer des démonstrateurs de recherche.*

*Les démonstrateurs constituent une étape du processus de recherche-développement-industrialisation de technologies qui se situe juste avant la phase d'industrialisation et qui peut conduire à relancer des recherches appliquées au terme de l'expérimentation du démonstrateur (pour optimiser des technologies ou lever certains verrous économiques ou sociétaux).*

*Le démonstrateur de recherche est généralement réalisé à une échelle plus réduite (typiquement 1/10) mais est mis en œuvre sur site « industriel ». Le choix de l'échelle du démonstrateur permet de passer du stade du laboratoire à une taille permettant de valider les technologies en conditions d'usages réels.*

*La commercialisation de la technologie peut être envisagée à une échéance encore assez lointaine (plus de 10 ans), selon qu'il sera nécessaire de revenir sur la recherche et/ou que les conditions économiques sont attendues à des échéances plus lointaines (par exemple lorsque les prix inhérents aux activités carbonées rendront la technologie compétitive). » (Ademe)*

Ces fonds sont dédiés aux innovations en matière d'énergies renouvelables et de transport durable, mais leur principe pourrait être étendu à d'autres enjeux environnementaux.

#### b. Les paiements pour services environnementaux (PSE)

*« Il n'existe pas de définition formelle au niveau international (...). Le périmètre des instruments qui sont considérés comme des PSE varie très largement selon les sources. Wunder (2005) considère comme PSE : une transaction volontaire où un service environnemental clairement défini [qui] est acheté par un ou plusieurs usagers à un ou plusieurs « fournisseurs », si et seulement si le fournisseur assure effectivement la provision du service (conditionnalité). Les usagers peuvent être privés ou publics, l'Etat pouvant représenter les usagers en particulier lorsque le service environnemental correspond à un bien public. » (CGDD, 2010) Le PSE permet ainsi un partage des risques et des coûts entre fournisseurs et usagers.*

Les paiements pour services écosystémiques qui sont alimentés par des fonds sont souvent l'objet d'une gouvernance multi-acteurs, ainsi que l'illustre le cas du « *Fundo Amazônia do Brasil* » et du « *Guyana REDD+ Investment Fund* », présenté en [encadré 21](#) ci-dessous.

### Encadré 21 : Fundo Amazônia do Brasil et Guyana REDD + Investment Fund

Cet encadré reprend intégralement un encadré du rapport du groupe national sur les forêts tropicales (2012)

*« Créé par décret fédéral brésilien en août 2008, le fonds Amazonie du Brésil soutient des projets contribuant à la réduction de la déforestation en forêt amazonienne dans les domaines de la gestion des forêts publiques et des aires protégées, de la police de l'environnement, de la gestion durable des forêts privées, des alternatives économiques pour les communautés locales, du zonage foncier et de la régulation de l'agriculture et de la restauration des zones déboisées.*

*Le fonds Amazonie est gouverné par un comité d'orientation qui représente les différentes branches du gouvernement fédéral, les collectivités territoriales et les organisations de la société civile. Les décisions sont prises à l'unanimité de ces trois collèges. Les activités du fonds doivent s'inscrire dans les stratégies nationales : le plan d'action pour la prévention et le contrôle de la déforestation en Amazonie, pour lequel le gouvernement fédéral brésilien avait fléchi l'équivalent de 350 millions d'euros pour la période 2008-2011 et le plan Amazonie durable qui met l'accent sur les voies alternatives pour répondre aux besoins de la société, au-delà de la simple protection des forêts.*

*Le fonds est géré par la Banque de développement brésilienne (BNDES) qui se charge de la levée de fonds, de la sélection, de la contractualisation, du suivi et de l'évaluation des projets. Le capital est composé de donations (du Brésil initiateur et principalement aussi de la Norvège) et de revenus d'investissements. L'originalité du fonds tient dans le mode de financement mis en place avec le gouvernement norvégien qui s'est engagé à abonder le fonds à hauteur de 5 USD pour chaque tonne de CO<sub>2</sub> non-émises à l'échelle de l'Amazonie brésilienne par rapport à un niveau de référence représentant les émissions moyennes sur la période 1996-2005 (à concurrence de 1 milliard USD). En pratique, on convertit simplement le nombre d'hectares de forêt en tonnes de CO<sub>2</sub> évitées en appliquant la valeur prudente de 100 tonnes de carbone par hectare.*

*Le fonds d'investissement REDD+ du Guyana (GRIF) est issu de l'accord conclu avec la Norvège en novembre 2009 et doit appuyer la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement sobre en carbone. La stratégie de développement sobre en carbone du Guyana, qui est un pays à fort couvert forestier et faible taux de déforestation, ne concerne pas tant la lutte directe contre la déforestation que les activités de développement économique compatibles avec la préservation du couvert forestier à long terme. De manière similaire au fonds Amazonie du Brésil, le GRIF prévoit un financement norvégien à hauteur de 250 millions USD d'ici 2015 qui sera décaissé en paiements à la performance selon les niveaux de déforestation effectivement constatés (5 USD/tCO<sub>2</sub>). L'administration du fonds a été confiée à la Banque mondiale à défaut d'acteurs bancaires locaux répondant aux standards fiduciaires internationaux. Le niveau de référence à partir duquel les paiements à la performance sont calculés a été négocié à 0,275 % de déforestation par an, ce qui correspond à la moyenne entre le taux de déforestation guyanais sur la dernière décennie (0,03 % par an) et la déforestation nette moyenne dans les 85 autres pays en développement dont le couvert forestier a diminué sur la période 2005-2010 (0,52 % par an). Tant que le taux de déforestation reste relativement bas, le Guyana dispose donc ainsi de ressources garanties pour financer son développement sobre et réduire ainsi les menaces à long terme sur son massif forestier. » (Source : Groupe national sur les forêts tropicales, 2012).*

Cet encadré doit être mis en lien avec le mécanisme REDD+, qui conditionne l'octroi de financements existants dédiés au climat à l'atteinte d'objectifs secondaires en matière de biodiversité et dans une acception plus large, en matière de redistribution des richesses ([voir également en partie 2.3](#) p. 45).

### Encadré 22 : L'initiative « Yasuni Ishpingo Tambococha Tiputini » (ITT)

L'initiative « *Yasuni Ishpingo Tambococha Tiputini* » (ITT) mise en place par l'Équateur en partenariat avec le PNUD en août 2010 est un paiement pour service environnemental à l'échelle internationale. « *Cette initiative innovante consiste à éviter l'exploitation de sources pétrolières, estimées à environ 846 million de barils, [représentant des recettes potentielles estimées à 7,2 milliards de dollars], soit 20 % des réserves du pays, situées au sein d'un parc naturel [le Parc national de Yasuni, désigné « Réserve mondiale de biosphère » par l'UNESCO]. Il s'agit ainsi de permettre la conservation de la biosphère et en contrepartie de la non exploitation, un mécanisme de compensation a été mis en place par la communauté internationale.* » (Groupe pilote, 2012).

Le mécanisme de compensation repose sur un fonds fiduciaire mis en place par le PNUD et l'Équateur, avec deux composantes : le « *Capital fund window* » (qui collecte les contributions) et le « *Revenue fund window* » (qui alloue les recettes). A la fin de l'année 2011, le fonds fiduciaire (« *Capital fund window* ») était abondé à hauteur de 65,3 millions d'euros, en particulier par des Etats : Italie (50,9 millions d'euros), Espagne (6,85 millions d'euros), etc. ; des collectivités locales (Wallonie, Rhône-Alpes, etc.) et des contributions individuelles. L'Allemagne s'est également engagée à contribuer à hauteur de 47 millions d'euros (Équateur / PNUD, 2012). En compensation de la non exploitation des puits de pétrole situés au sein de la réserve de biosphère, l'Équateur a pour objectif de collecter 3,6 milliards de dollars sur 13 ans, soit 50 % de la valeur nette estimée des réserves pétrolières non exploitées (*ITT Factsheet*).

Il est estimé que les émissions évitées grâce à ce projet s'élèveraient à 407 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> dues à la non extraction des barils de pétrole, et 900 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> grâce à la déforestation évitée. En outre, la zone du Parc national de Yasuni abrite deux communautés indigènes qui vivent en isolation (les communautés Tagaeri et Taromenane). Les industries pétrolières et forestières ont eu des impacts négatifs sur ces communautés ; le Parc de Yasuni demeure leur dernier refuge (*ITT Factsheet*).



### c. Le mécanisme de tiers investissement

Il s'agit d'un mécanisme financier développé en France pour permettre au propriétaire d'un bâtiment de faire financer sa rénovation par un tiers.

#### Encadré 23 : le mécanisme de tiers investissement

Le Tiers Investissement (TI) est un mécanisme financier permettant au propriétaire d'un bâtiment de faire financer sa rénovation par un tiers (SEM Energie, CDC, Conseil régional Ile de France, Caisse d'Epargne, MAPPP, ADEME, etc.).

Ce nouveau mécanisme existant en France s'inscrit dans le cadre du Plan bâtiment Grenelle, qui vise une réduction de 38 % de la moyenne de consommation du patrimoine bâti en 2020 et une réduction de 75 % des émissions de gaz à effet de serre en 2050 par rapport à 1990.

Transposé au niveau européen, ce mécanisme doit permettre d'atteindre les objectifs européens du Paquet Energie-Climat qui vise une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre en 2020 et d'au moins 80 % à l'horizon 2050, le secteur du bâtiment étant responsable de 43 % des consommations énergétiques françaises (pour environ 30 % des émissions de gaz à effet de serre).

L'investisseur se rembourse en partie sur les économies d'énergie obtenues grâce à la rénovation du bâti, sous forme d'un « loyer » défini contractuellement sur une période. Plusieurs critères doivent être respectés pour assurer le bon fonctionnement du mécanisme de tiers investissement. Celui-ci doit :

- Prévoir un engagement contractuel de garantie de la performance énergétique pour sécuriser le propriétaire du bâtiment.
- Comprendre une triple compétence : Ensemble immobilier, ingénierie financière, garantie de performance énergétique
- Financer une rénovation suffisamment globale pour que les actions à rentabilité rapide puissent compenser les actions à rentabilité à échéance plus lointaine.

Dans un contexte où les sources de financement sont difficiles à trouver, ce mécanisme permet de :

- Mobiliser et sécuriser une ressource financière supplémentaire aux outils existants (investissement du propriétaire, aides publiques, instruments de marché tels que les Certificats d'économie d'énergie ou les marché du CO<sub>2</sub>) grâce aux économies d'énergies futures, et inciter ainsi les propriétaires immobiliers d'engager une rénovation du bâti.
- Générer des externalités positives pour la collectivité (précarité énergétique, facture des importations de combustibles fossiles...)\*
- Reverser la totalité des économies nettes pour le client, après remboursement de l'investissement.
- Décharger le propriétaire immobilier de la charge du financement de l'opération (investissement et endettement) en le reportant sur un tiers. Ainsi, ce mécanisme permet à un propriétaire immobilier de rénover son bien sans recourir à l'endettement et, à moyen terme, de revaloriser son bien.

Le mécanisme de tiers investissement, malgré certains travers éventuels (notamment la question de la bonne évaluation des économies d'énergie) constitue un mécanisme de financement innovant de la transition écologique et énergétique, et contribue à l'atteinte des objectifs du Grenelle de l'environnement.

Il pourrait être transposable, selon des modalités à définir, à d'autres problématiques, sous réserve que les investissements financés permettent de réaliser des économies à court et moyen terme.

### 2.2.2 Préfinancement, prêt bonifié, rachat de crédit

Certains prêts dont des dispositions sont assouplies afin d'offrir à l'emprunteur des conditions de remboursement plus favorables ou plus flexibles peuvent constituer des mécanismes de financement innovants pour le développement ou l'environnement. Ces prêts sont assortis de conditions d'allocation et parfois de résultats, le bonus ne s'appliquant dans ce second cas que si le résultat est atteint.

Parmi les mécanismes de financement innovants basés sur un prêt, les options suivantes peuvent être distinguées :

- Les **prêts bonifiés** : la bonification correspond au différentiel de taux entre un prêt au taux du marché et un prêt concessionnel. En particulier, les lignes de crédit vertes peuvent ouvrir un accès au crédit bonifié à des opérateurs locaux et sont conditionnées à un niveau de performance environnementale des investissements réalisés (cf. [encadré 24](#) ci-dessous).
- Le **rachat d'un crédit** : l'emprunteur peut se voir racheter tout ou partie du remboursement de son crédit sous certaines conditions d'allocation et / ou de résultat.
- Le **préfinancement** : la période entre le déblocage des fonds et le début du remboursement est, dans ce cas, rallongée sans pénalité financière, pour laisser à l'emprunteur une certaine marge de manœuvre pour amorcer le remboursement et tenir compte de la rentabilité différée de projets ayant une composante environnementale ou plus favorables à l'environnement que des projets classiques.

#### Encadré 24 : Le prêt environnement et maîtrise de l'énergie (PEME) AFD et Association GRAINE<sup>14</sup>

L'Agence française de développement (AFD) accorde des **prêts bonifiés** pour des projets qui proposent « *d'aller plus loin que les pratiques courantes ou que la réglementation nationale dans le domaine concerné* » (site Internet de l'AFD, consulté en 2012). La bonification est alors financée par le gouvernement français. Le Prêt environnement et maîtrise de l'énergie est l'un d'entre eux et concerne la problématique du développement durable.

« *Le Prêt Environnement et Maîtrise de l'Energie est un prêt bancaire à taux d'intérêt préférentiel, bonifié par l'Etat. Il a pour but de soutenir les projets des petites entreprises calédoniennes visant à réduire les impacts négatifs de leur activité sur l'environnement ou à mieux maîtriser leur consommation d'énergie. Ce prêt s'inscrit dans le cadre du dispositif GRAINE (Groupement pour Agir et Innover pour l'Environnement) mis en place par les chambres consulaires et soutenu financièrement par les Gouvernements et les Provinces, pour encourager les entreprises à engager des investissements favorables à l'environnement et à la maîtrise de l'énergie. La ligne de financement apportée par l'AFD est de 1,8 milliard XPF<sup>15</sup>.*

*En 2010, GRAINE a approuvé 14 projets permettant ainsi à leurs promoteurs de bénéficier auprès des banques calédoniennes de 345 millions FCFP<sup>16</sup> de prêts, à un taux d'intérêt préférentiel apporté par l'AFD. GRAINE a par exemple accompagné les entreprises dans la mise en place de système de compostage permettant la valorisation de déchets, dans le remplacement d'une chaudière à gaz par une pompe à chaleur et a également agréé le premier projet d'hôtel ayant obtenu la certification HQE (Haute Qualité Environnementale) en Outre-mer. »*

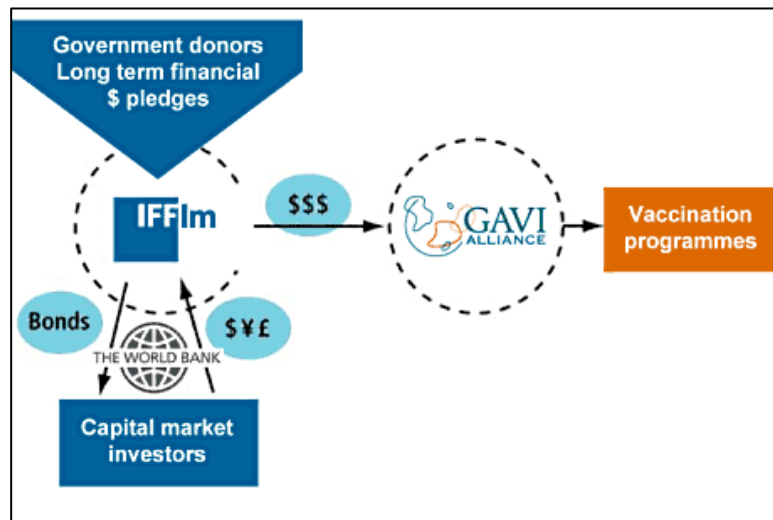
*La Banque Européenne d'Investissement (BEI) a rejoint l'association en mai 2010 en apportant 1,2 milliard XPF de complément » (site internet de l'AFD, consulté en 2012).*

Dans le domaine de la santé, l'"*International Finance Facility for Immunisation*" (IFFIM) vise à mobiliser des financements pour la vaccination via une forme de **prêts bonifiés** : les Etats donateurs « prêtent » leur notation AAA au fonds, qui émet des obligations à taux réduit et place les produits sur les marchés financiers. Les profits réalisés grâce à ces placements sont ensuite investis dans la recherche et la production de vaccins menées par la « *Global Alliance for Vaccines and Immunisation* » (GAVI). Au total, entre 2006 et 2011, l'IFFIM a permis de lever 1,9 milliard de dollars pour financer la production et la distribution de vaccins dans 70 pays en développement. Au cours de la précédente décennie (2000-2011), il est estimé que les efforts menés par l'alliance GAVI ont permis de sauver plus de 5,5 millions de vies. Le fonds IFFIM a contribué à ce résultat en permettant à la GAVI d'augmenter ses dépenses de santé de 41 % entre 2006 et 2011 (site Internet de l'IFFIM, consulté en 2012).

<sup>14</sup> Le « *Groupement pour Agir et Innover pour l'Environnement* » est une structure associative dédiée à l'accompagnement des entreprises calédoniennes agissant en faveur de la protection de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

<sup>15</sup> 1,8 milliard de Francs pacifique français = 15 millions d'euros

<sup>16</sup> 345 millions de Francs pacifique français = 2,89 millions d'euros

Figure 2 : Le fonctionnement de l'« *International Finance Facility for Immunisation* »

Le rachat de tout ou partie d'un crédit contracté par un pays, communément appelé « *IDA Buy-down* », est un mécanisme de la Banque mondiale opéré par une agence de la Banque mondiale destinée à aider les pays les plus pauvres, l'« *International Development Association* » (IDA). Ce mécanisme est destiné aux Etats souhaitant mettre en place des programmes de développement. L'IDA accorde un prêt à un pays en développement afin que celui-ci puisse investir dans un programme de développement en matière de santé, par exemple. Les donateurs rachètent ensuite tout ou partie de ce prêt à l'emprunteur lorsque le programme pour lequel l'Etat a contracté le prêt atteint les résultats escomptés. Le rachat du crédit est opéré via une plate-forme réunissant plusieurs donateurs. Le premier « *IDA buy down* » a été mis en place en 2003 pour contribuer à l'éradication de la polio au Nigeria (site Internet de Global Health Europe, consulté en 2012). En 2009, 7 « *IDA Buy-downs* » avaient été approuvés, totalisant 242 millions d'euros ; pour deux de ces crédits, la totalité du cycle de rachat avait été complétée (BM, 2009).

### 2.2.3 Engagements d'achat

L'engagement d'achat vient **apporter à l'investisseur privé une stabilité et une visibilité**, en réduisant les risques inhérents à un projet, en échange de quoi **l'investisseur privé apporte une dimension innovante au produit** en cours de développement, ou investit dans un secteur dont la rentabilité n'était pas assurée.

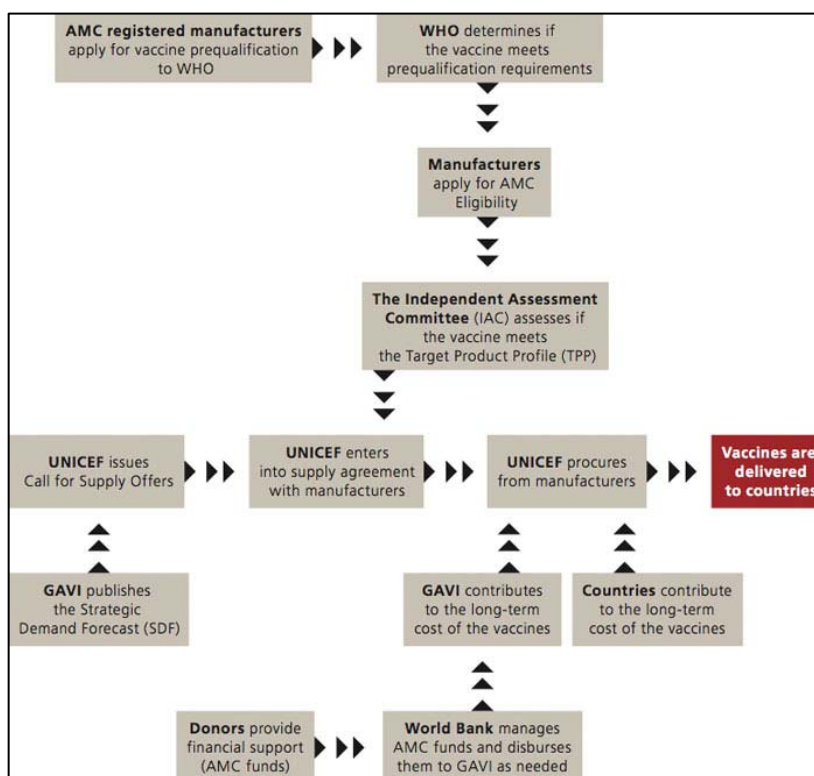
La puissance publique soutient l'investissement dans un produit ou un service donné, dès lors que celui-ci s'inscrit dans le cadre d'une priorité publique : environnement, développement, santé, etc., et parfois, sous conditions de résultats. Ce soutien peut notamment consister à :

- **subventionner tout ou partie du produit ;**
- **fixer un prix plancher ou un prix plafond au-delà duquel le produit pourra être racheté ;**
- **garantir des débouchés au produit sur le marché.**

#### Exemples de principaux mécanismes déjà mis en place

Le système "**Advance Market Commitments**" (AMC) est un dispositif créé en juin 2009 à l'initiative conjointe de la GAVI (« *Global Alliance for Vaccines and Immunisation* »), de la Banque mondiale, de l'Organisation mondiale de la santé et de l'UNICEF. Il a pour objectif de rendre disponible le vaccin contre le pneumocoque à un prix accessible dans les pays en développement. Le fonds s'engage à soutenir les compagnies pharmaceutiques qui produisent les vaccins dont les pays en développement ont besoin, en subventionnant une partie des doses produites à hauteur de 3,50 dollars par dose (cette subvention couvre les coûts fixes initiaux : dépenses en recherche et développement). En échange, les compagnies pharmaceutiques doivent s'engager sur une période de 10 ans à écouler une partie des vaccins qu'elles produisent au prix plafond de 3,50 dollars la dose. Le montant de la subvention accordée par la GAVI aux compagnies pharmaceutiques dans le cadre de l'AMC sera proportionnel au nombre de doses que la compagnie vendra au prix plafond (3,50 dollars).

Figure 3 : Le fonctionnement du système "Advance Market Commitments"



Par l'intermédiaire du fonds GAVI (qui fonctionne en tant que fonds fiduciaire géré par la Banque mondiale), les donateurs (pays développés, banques de développement, fondations) financent donc une partie des coûts associés à la production des vaccins ; le reste est financé par le pays auquel les vaccins sont destinés. Différents donateurs ont alimenté le fonds géré par la Banque mondiale, notamment des Etats : l'Italie (635 millions de dollars) et le Royaume-Uni (485 millions de dollars). La Fondation Bill & Melinda Gates a également co-financé l'AMC à hauteur de 50 millions de dollars.

L'OMS est chargée de vérifier la qualité des vaccins et l'UNICEF gère la fourniture et la distribution de ces vaccins aux populations (site Internet de l'alliance GAVI, consulté en 2012).

L'initiative "**Medecines Patent Pool**" est un dispositif visant à améliorer la santé des populations des pays les moins avancés et en développement et plus particulièrement à fournir des médicaments appropriés et à moindre coût aux populations confrontées au SIDA dans ces pays. Ce mécanisme permet de mutualiser et de rendre utilisables, moyennant des royalties, les brevets déposés par différentes sociétés pharmaceutiques (notamment pour des médicaments contre le SIDA).

Les entités dépositaires des brevets (entreprises, universités, gouvernements, etc.) sont invitées, en échange d'une compensation financière, à mutualiser leurs brevets au sein du « *Medicine Patent Pool* ». Le « *Pool* » identifie des sociétés qui vont utiliser les licences pour produire les médicaments ; celles-ci doivent s'engager à produire ces médicaments selon des critères de qualité stricts vérifiés par le « *Pool* ». Une fois la licence délivrée et la production du médicament enclenchée, une politique de concurrence adéquate permet la vente de médicaments à des prix réduits, ce qui permet à davantage de personnes de bénéficier des médicaments.

L'initiative « *Medicine Patent Pool* » est un jeu à somme positive : les entités dépositaires des brevets ont l'engagement de percevoir un revenu en échange de l'utilisation desdits brevets, les sociétés productrices de médicaments sont assurées d'accéder aux marchés qui ont été identifiés par le « *Medicine Patent Pool* » ; et les populations exposées au SIDA bénéficient des vaccins plus rapidement et à meilleur prix (site Internet du *Medicine Patent Pool*, consulté en 2012).

## 2.2.4 Assurances, garanties d'emprunt et prêts en cas de crise majeure

Des dispositifs d'ingénierie financière innovants reposant sur des assurances et garanties d'emprunt offrent des clauses permettant de protéger un emprunteur privé ou un pays en développement ou très endetté souhaitant contracter un crédit ou un emprunt contre certains risques imprévisibles a priori, comme la survenance de catastrophes naturelles majeures.

Plusieurs instruments peuvent être distingués dans cette catégorie :

- des **garanties d'emprunt**, assurées par des agences de crédit ou des organismes publics, peuvent permettre de couvrir l'emprunteur contre certains risques notamment politiques et commerciaux ;
- des **prêts bonifiés en cas de crise majeure ou « contingent loan »**, par lesquels l'emprunteur se voit rapidement accorder des conditions de prêt plus favorables que celles du marché si un cas de force majeure survient (conflit armé, catastrophe naturelle), avec, par exemple, une bonification correspondant à un taux d'intérêt réduit, ou un remboursement différé (cf. [encadré 25](#) ci-dessous) ;
- des **assurances** permettent aux Etats ou aux investisseurs privés qui y ont souscrit de bénéficier d'une indemnisation dans le cas où surviendrait une catastrophe naturelle majeure (cf. [encadré 26](#) ci-dessous).

S'ils ne sont pas forcément innovants dans l'absolu, la mise en place et la diffusion de ces outils au profit des pays en développement est une nouveauté.

### Encadré 25 : Des systèmes assurantiels internationaux face aux catastrophes naturelles majeures

La Banque mondiale (Banque internationale de reconstruction et de développement, BIRD) a mis au point un **système d'assurance contre les catastrophes destiné à plusieurs pays (*multicountry catastrophe insurance pool*)**. Ce mécanisme offre une assurance face aux catastrophes naturelles majeures comme les cyclones et tremblements de terre. A travers la facilité d'assurance contre les risques de catastrophe naturelles des Caraïbes (« *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* » CCRIF), les gouvernements peuvent acquérir une couverture qui leur fournit immédiatement des liquidités lorsque survient un cas de force majeure. Les capacités de financement du CCRIF dépendent de ses propres réserves (initialement abondées par les donateurs) et de la réassurance internationale. Cette facilité a alloué des financements suite à des catastrophes naturelles majeures à hauteur de 32 millions de dollars entre 2007 et 2010. En 2007, notamment, un séisme de magnitude 7,4 sur l'échelle de Richter a déclenché un paiement d'indemnités à Sainte Lucie et Saint Dominique à hauteur d'un million de dollars. En 2008, le cyclone Ike a déclenché un paiement d'indemnités de 6 millions de dollars aux Iles Turques-et-Caïques (BM, 2009). En 2010, cette facilité a financé Haïti à hauteur de 7,75 millions de dollars et les Barbades à hauteur de 8,5 millions de dollars (OCDE, 2011).

### Encadré 26 : Le mécanisme assurantiel français de prévention des inondations, dit « fonds cat' nat' »

*« La couverture des dépenses de prévention des inondations et de répartition des dommages concernés est assurée par le régime assurantiel de catastrophes naturelles dit de « cat' nat' », qui couvre l'ensemble des risques naturels (sauf tempêtes et grêles). Le principe de solidarité du régime cat' nat' s'exprime par plusieurs voies. Premièrement, il s'exprime par l'obligation légale d'assurance puisqu'un contrat d'assurance de dommage aux biens comporte obligatoirement la couverture des catastrophes naturelles. Deuxièmement, il s'exprime par un taux uniforme pour la surprime cat' nat' payée par tout assuré (12 % pour un contrat multirisque habitation, 6 % pour un contrat d'assurance véhicule). Enfin, il s'exprime par la garantie de l'Etat apportée à la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) puisque l'Etat est intrinsèquement impliqué dans le régime cat' nat' par la politique publique de prévention et par le mécanisme assurantiel : il apporte sa garantie à la réassurance et impose l'obligation d'assurance et l'uniformité du taux de la prime d'assurance.*

*Chaque année, le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles est assuré par une surprime de 12 % sur les contrats multirisque habitation et 6 % sur les contrats d'assurance des véhicules, représentant un provisionnement annuel d'environ 1,3 milliard d'euros. 60 % des indemnisations cat' nat' sur la période 1982-2006 (7,3 milliards d'euros) ont concerné des dommages d'inondations. » (CGDD, 2012)*

La Banque de développement des Samoa a signé en 2010 un **prêt concessionnel** de 5 millions d'euros avec la Banque européenne d'investissement (BEI), spécifiquement afin d'aider les petites entreprises qui ont été affectées par le tsunami survenu un an plus tôt. Le prêt assoupli comporte un taux d'intérêt de 4 % à rembourser sur 15 ans (Net News Publisher, 2010).

### 2.2.5 Réductions de dette ciblées sur des objectifs environnementaux ou de développement

Le **mécanisme de réduction de dette** prévoit la renégociation, la conversion ou l'annulation de tout ou partie de la dette d'un pays en développement par un créancier. On parle de mécanisme de financement innovant lorsque le pays débiteur s'engage à allouer tout ou partie du surplus de financement ainsi dégagé à un secteur déterminé. Dans certains cas, la réduction de dette est conditionnée à l'atteinte d'objectifs fixés au préalable par les parties prenantes.

La dette réduite ou renégociée peut être commerciale (contractée auprès d'une banque ou autre institution privée), dans ce cas elle est rachetée par une organisation non gouvernementale ou un Etat. Cette dette peut être bilatérale (contractée auprès d'un gouvernement débiteur). En pratique, c'est cette dernière catégorie de dette qui fait davantage l'objet de l'échange dette / nature ou dette / développement (CGDD, 2010).

La France mène une politique d'échange dette / développement et d'échange dette / nature (cf. [encadrés 26 et 27](#)).

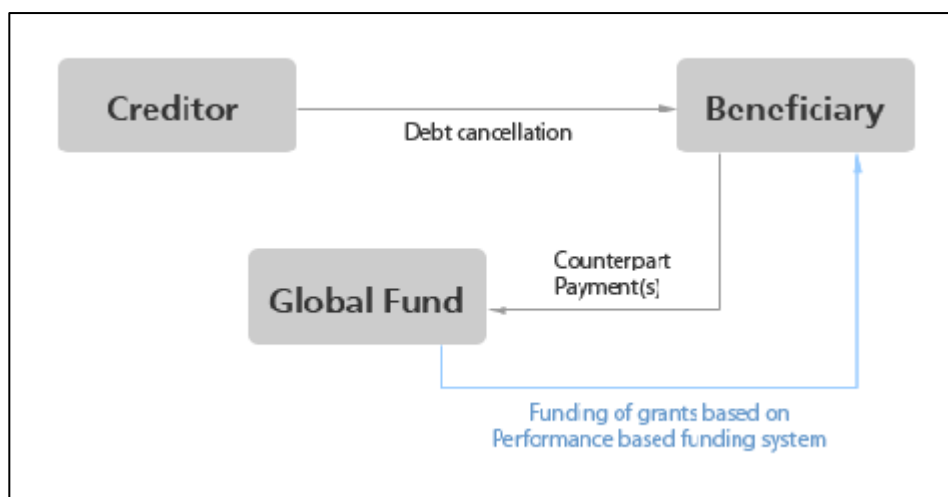
#### Exemples de principaux mécanismes déjà mis en place

Le programme « *Debt2Health* » est une initiative d'allègement de dette lancée en 2007 par le Fonds mondial pour la lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme. Il est basé sur un partenariat tripartite entre un pays en développement, le pays créancier de sa dette et le Fonds mondial pour la lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme.

L'accord signé engage le pays en développement à allouer des financements à des dépenses intérieures de santé et à atteindre des résultats. Sur la base de cet accord, le pays bénéficiaire de la réduction de dette effectue un paiement au Fonds mondial, lequel investira le montant correspondant dans ce pays. La réduction de dette est au moins égale au montant investi et est souvent supérieure. Par exemple, le premier accord relatif au programme « *Debt2Health* » a été signé en 2007 entre le Fonds mondial, l'Indonésie et l'Allemagne. L'Indonésie a payé 5 millions d'euros au Fonds mondial, qui les a réinvestis dans le secteur de la santé en Indonésie. En retour, la banque de développement Allemande a annulé une dette de 10 millions d'euros due par le gouvernement indonésien : 5 millions d'euros correspondants à l'investissement dans la santé et 5 millions d'euros d'effacement net ou « bonus » (The Global Fund, 2012).

Entre 2007 et 2012, 4 programmes de type « *Debt2Health* » ont été signés, engageant l'Allemagne et l'Australie en pays créditeurs ; et l'Indonésie, la Côte d'Ivoire et le Pakistan comme pays bénéficiaires. 163,6 millions d'euros ont été engagés, dont 81,8 investis par le Fonds mondial et le reste considérés comme des bonus accordés de façon inconditionnelle par les pays créditeurs (The Global Fund).

Figure 4 : Le fonctionnement du système « *Debt2Health* »



### Encadré 27 : Les échanges dettes / développement et dette / nature à l'initiative de la France

Dans le cadre de sa politique de coopération, la France a mis en place en 1999 le programme de **Contrat de désendettement et de développement (C2D)** pour les Pays pauvres très endettés (PPTÉ). En octobre 2010, parmi ces pays, 12 avaient signé un premier contrat de ce type avec la France et ce programme avait été doté de près de 800 millions d'euros, dont 537 pour le Cameroun (MAEE, 2010). Ces contrats de désendettement peuvent aussi profiter au secteur de l'environnement ; par exemple, la moitié du programme C2D conclu avec le Mozambique a été consacrée au secteur de l'environnement, soit 4 M€ pour financer la gestion durable d'une aire protégée au nord du pays et 4 M€ pour la création d'un fonds fiduciaire national pour le financement des aires protégées. La moitié du C2D conclu avec Madagascar en 2008, soit 16 millions d'euros, vise à préserver la biodiversité en contribuant au capital de la « *Fondation pour les aires protégées et la biodiversité* » malgache. D'autres échanges dette / nature ont été conclus dans le cadre d'accords spécifiques, avec la Jordanie (projet de conservation de la flore) et le Gabon. Le contrat de désendettement et de développement est susceptible de s'appliquer à d'autres problématiques, comme la culture, la recherche, l'éducation ou la santé.

### Encadré 28 : L'échange dette nature entre les Philippines et WWF

En 1993, les Philippines et le WWF s'accordent sur un échange dette / nature. Le WWF rachète, sur le marché secondaire de la dette, 19 millions de dollars de la dette des Philippines, grâce à une donation de l'agence de développement des Etats-Unis (USAID) de 13 millions de dollars. Puis la Banque centrale des Philippines autorise l'annulation de cette dette et s'engage en contrepartie à verser 17 millions de dollars en monnaie nationale (peso philippin) à la Fondation pour l'environnement aux Philippines. Cette fondation est alors chargée de créer un fonds de gestion qui répartit le montant entre diverses activités de conservation dont la promotion de projets de foresterie communautaire, la protection des habitats, la mise en place et l'entretien de zones protégées, la promotion d'activités d'écotourisme (CGDD, 2010).

## 2.3 Les dispositifs visant à orienter les financements existants

Certains mécanismes de financement qualifiés d'innovants dans la littérature internationale **conditionnent l'octroi de financements existants à l'atteinte d'objectifs secondaires**, sans que l'objectif principal ne soit profondément modifié. Ces mécanismes permettent d'orienter les financements existants et de leur confier ainsi un double voire un triple objectif. Ces dispositions ne sont pas conformes à la théorie économique qui privilégie des instruments indépendants, axés pour chacun d'entre eux sur un unique objectif. Toutefois et même si cela conduit à développer des instruments qui ne sont optimisés pour aucun de leurs objectifs, le contexte des finances publiques est tel que la piste de la conditionnalité et des co-bénéfices multiples est séduisante.

Deux types de mécanismes peuvent être cités ici :

- Des mécanismes destinés au **financement de la lutte contre le changement climatique** dans les pays en développement peuvent être ciblés sur des investissements qui sont **également favorables à la préservation de la biodiversité** et / ou à la réduction de la pauvreté (cf. [encadré 29](#) p.46).
- La **réforme des subventions dommageables** à l'environnement permet, si ces financements sont réorientés vers des pratiques plus favorables à l'environnement dans le même secteur, de générer des bénéfices ou au moins de réduire des dommages collatéraux (la réduction des subventions aux énergies fossiles, par exemple).

### Exemples de principaux mécanismes déjà mis en place

La Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique réunie à Nagoya en 2010 puis à Hyderabad en 2012 a mis en avant les **synergies entre les trois conventions de Rio**. De nombreux projets financés dans le cadre de la Convention climat peuvent aussi être bénéfiques à la préservation de la biodiversité et la lutte contre la désertification. La recherche de telles synergies constitue même une priorité pour faciliter l'accès aux financements publics, selon le

document « *Innovative Options for Financing* » (Banque mondiale, 2009). La Convention sur la diversité biologique identifie la restauration des écosystèmes, la planification des aires protégées et les paiements pour services environnementaux comme sources possibles de synergies.

Une conditionnalité explicite en faveur de la biodiversité de certains financements alloués au climat peut ainsi induire une augmentation significative des financements favorables à la biodiversité et est alors considérée comme un mécanisme de financement innovant dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB, 2010).

### Encadré 29 : Le mécanisme REDD +

La déforestation et la dégradation des forêts, à travers l'expansion de l'agriculture et des pâturages, le développement des infrastructures, l'exploitation forestière, les feux, etc., représentent environ 17 % des émissions totales de gaz à effet de serre, principalement dans les pays en développement, soit plus que la totalité des émissions issues du secteur des transports. Pour contenir les impacts du changement climatique dans des limites que la société peut raisonnablement tolérer, la hausse de la température globale doit être stabilisée autour de 2 degrés Celsius. Or la réduction de la hausse de la température globale de la terre dépend des actions visant l'atténuation du changement climatique, notamment de la réduction des émissions et de l'augmentation des absorptions du secteur forestier.

Pour répondre à cet enjeu, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a établi en 2010 le mécanisme « REDD+ » (Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts ; et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'augmentation des stocks de carbone forestier dans les pays en développement).

REDD+ se décline en trois phases : les deux premières consistent à définir puis débiter la mise en œuvre d'une stratégie nationale visant à l'atténuation des changements climatiques dans le secteur forestier, pour tendre finalement vers un mécanisme d'incitation aux résultats (troisième phase). Si toutes les modalités de cette troisième phase ne sont pas encore définies, l'idée est de rémunérer les pays en développement pour des réductions d'émissions de gaz à effet de serre allant au-delà d'un scénario tendanciel (niveau de référence de leur secteur forestier).

Bien que les chiffres varient, le coût estimé de la réduction de moitié de la déforestation à l'horizon 2030 est d'environ 20 milliards de dollars par an. Outre une baisse des émissions de gaz à effet de serre, ces financements pourraient également avoir des co-bénéfices en termes de développement, d'adaptation aux changements climatiques ou de préservation de la biodiversité et des services écosystémiques autre que la régulation du climat mondial.



## 3 Présentation des MFI par thématiques

### 3.1 Développement

#### 3.1.1 Besoins

L'ONU estimait en 2006 que l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement coûterait au total 143 milliards de dollars en 2010 et 189 milliards de dollars en 2015 (ONU, 2006). Ces objectifs font toujours référence au sein des institutions nationales et internationales.

#### 3.1.2 Réponses déjà apportées

\*

Certains mécanismes de financement innovants ont été proposés pour financer le développement au moyen de ressources additionnelles à l'aide publique au développement :

- la **taxe de solidarité sur les billets d'avion** ;
- la **loi Oudin**, qui pourrait être étendue à d'autres pays ;
- les **Contrats de désendettement et de développement (C2D)** ;
- les **prêts bonifiés** de l'AFD par exemple ;
- les **rachats de crédit** (« *IDA buy down* » de la Banque mondiale) ;
- les **fonds fiduciaires** (par exemple, le fonds fiduciaire pour la préservation de la biodiversité à Madagascar).

D'autres mécanismes de financement innovants de la santé ou de l'environnement participent également du financement du développement de façon indirecte.

D'autres mécanismes de financement innovants du développement sont toujours en discussion, comme la taxe sur les transactions financières, à l'état de projet au niveau européen.

#### 3.1.3 Recommandations des rapports internationaux

### La position du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement

Pour le Groupe Pilote, les financements innovants disposent d'un fort potentiel pour contribuer à la levée de fonds complémentaires aux ressources traditionnelles pour le financement du développement

Les Etats ont un rôle à jouer. Soit ils dirigent eux-mêmes la levée de fonds (cas des taxes), soit ils agissent comme orienteurs et facilitateurs de financements privés volontaires, via des incitations fiscales ou en créant des synergies avec des politiques publiques existantes.

En aucun cas le MFI ne s'impose aux pays. Ces derniers doivent au contraire coordonner son assiette, son taux et son emploi. Les secteurs les plus visés sont ceux qui ont bénéficié de la mondialisation économique et de l'ouverture des frontières, tout en continuant à jouir d'un régime fiscal plus souple que les activités purement domestiques. Dans cette logique, le Groupe Pilote se veut un ardent défenseur d'un MFI visant le secteur du marché des changes. Enfin, il s'insère dans le circuit économique actuel, en assurant des sources de financement soutenable qui, agrégées, améliorent la stabilité économique et la prospérité mondiale (Groupe pilote).

Une Task force a été mise en place au sein du Groupe en 2009 afin d'analyser la pertinence et la faisabilité de la mise en œuvre d'une contribution financière internationale pour le développement (OMD et biens publics mondiaux). Dans un rapport publié en 2009<sup>17</sup>, elle a démontré qu'une contribution financière internationale devait passer le test de cinq critères : ressources suffisantes, absence de distorsion, faisabilité technique, stabilité, et prédictibilité. Au regard de ces critères, une taxe assise sur les transactions de change paraissait la meilleure option parmi celles étudiées. D'après ce rapport, de nombreux pays ont mis en place des taxes sur les activités financières mais dont l'objet était essentiellement

<sup>17</sup> « Mondialiser la solidarité ; arguments en faveur des contributions financières » ; Rapport du groupe d'experts à la Task force sur les transactions financières internationales pour le développement

domestique. En conséquence le rapport a appelé à la mise en place d'une contribution sur les transactions financières au niveau international pour financer la solidarité internationale et le développement. Le Groupe a poursuivi ses travaux sur cette taxe à but de financement du développement (et non à but de régulation, de type taxe Tobin) de très faible taux, assise sur une activité mondialisée, qui serait mise en place de façon coordonnée au niveau international.

### **Le rapport de la Banque mondiale : « *Innovating Development Finance* » (novembre 2009)**

La Banque mondiale définit les MFI comme étant les mécanismes qui se différencient des sources traditionnelles de financement du développement, c'est-à-dire des enveloppes budgétaires de donateurs établis et des obligations émises par les banques de développement destinées exclusivement à lever des fonds pour le développement. Le financement innovant pour le développement engage des approches non traditionnelles (ou novatrices) en matière de solidarité, partenariats public-privé et mécanismes à effet levier qui :

- permettent de collecter des fonds au travers de nouvelles sources ou en faisant appel à des investisseurs motivés par des critères extra-financiers et qui constitueront des acteurs du développement ;
- constituent des solutions financières aux problèmes du développement sur le terrain.

Le rapport de la Banque mondiale propose ensuite un cadre de travail afin d'ordonner et de comprendre les différents MFI, dispositifs hétérogènes en matière de collecte de fonds ou d'ingénierie financière. Le rapport estime que la collecte de fonds innovante a permis de générer 57,1 milliards de dollars entre 2000 et 2008 (soit au moins 4,5 % des flux d'APD et obligations internationales sur cette période). En ce qui concerne les mécanismes d'ingénierie financière, ils ont généré 52,7 milliards de dollars sur la même période et 5,7 % des flux officiels. Ce rapport fournit des pistes en matière d'innovations financières internationales et met en valeur le rôle de la Banque mondiale dans le développement de tels mécanismes. La Banque mondiale propose **quatre types de MFI** :

- les mécanismes totalement privés ;
- les mécanismes de solidarité ;
- les partenariats public-privé ;
- les mécanismes à effet levier.

A partir de ses analyses et des expériences et exemples étudiés, la Banque mondiale propose de tirer trois leçons du développement récent des MFI.

D'une part, les pays en développement ont une connaissance limitée des instruments de management des risques et pourraient bénéficier des services d'intermédiation que les banques de développement multilatérales peuvent leur offrir. Les parties prenantes dans le domaine du développement peuvent faire davantage avec autant voire moins de moyens, en canalisant l'aide à travers des mécanismes à effets leviers ou de partenariats public-privé, qui permettent in fine d'accroître les flux privés au niveau national.

D'autre part, la collecte de fonds innovante doit être vue comme un complément (plus qu'un substitut) aux flux traditionnels (notion d'additionnalité des MFI aux sources de financement plus classiques).

Enfin, selon la Banque mondiale, ces mécanismes doivent être testés et évalués pour déterminer leur valeur ajoutée avec plus de précision.

Les institutions internationales, donateurs, pays en développement et institutions privées devraient, sur la base de ces enseignements et pour contribuer à un meilleur développement des MFI :

- employer les mécanismes financiers innovants et de collecte de fonds innovante de façon plus sélective ;
- utiliser les MFI de façon synergique entre les différents pays et secteurs ;
- évaluer les résultats de ces mécanismes ;
- davantage informer les partenaires sur les apports potentiels des MFI.

### **Le rapport du Groupe I-8 pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement : « *Innovative Financing for Development* », (décembre 2009)**

Dans un contexte de ralentissement économique, la lutte contre la pauvreté et l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) requièrent la mise en œuvre à une échelle mondiale de nouveaux mécanismes innovants pour le développement.

A cet effet, le Docteur Philippe Douste-Blazy, également impliqué dans les travaux du Groupe Pilote sur les financements innovants pour le développement, a été chargé par le Secrétaire Général de l'ONU, de créer un groupe qui rassemble huit initiatives financières autour des agences des Nations-Unies ainsi que des représentants de la société civile. Le groupe I-8 pour les OMD ainsi constitué a tenu son premier conseil à Genève en mai 2009.

Le rapport qu'il a élaboré promeut huit initiatives existantes qui permettent de mobiliser des financements, notamment pour renforcer l'accès aux soins des populations des pays en développement.

Il promeut notamment des initiatives déjà présentées ci-dessus :

- l'initiative "*Medecines Patent Pool*" ;
- l'"*International Finance Facility for Immunisation*" (IFFIM) ;
- le système "*Advance Market Commitments*" (AMC) ;
- la marque "(RED)" ;
- le mécanisme "*Debt2Health*" ;
- l'utilisation des revenus du marché carbone.

Le rapport du Groupe 1-8 identifie également :

- la **contribution volontaire sur les billets d'avion**, qui est additionnelle à la taxe obligatoire instituée à l'initiative de M. Chirac. Les passagers peuvent volontairement décider de verser, au moment de leur réservation sur Internet, 2 ou 10 euros à Unitaid ;
- l'**investissement socialement responsable**, tel qu'il a été lancé en France par exemple par l'AFD en partenariat avec les banques.

### **Le rapport du Secrétaire général de l'ONU : « Mécanismes innovants de financement du développement » (septembre 2011)**

*« Le présent rapport, soumis à l'Assemblée générale en application de sa résolution 65/146, complète le rapport du Secrétaire général sur le suivi et la mise en œuvre du Consensus de Monterrey et de la Déclaration de Doha sur le financement du développement. Il examine la portée et l'ampleur des mécanismes innovants de financement et passe en revue leur potentiel et leur contribution pour ce qui est de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier dans les domaines de la santé et de l'environnement »* (ONU, 2011). Ce rapport tente d'établir un bilan des mécanismes de financement innovants existants :

- dans le secteur de la santé : apports du financement innovant à l'Alliance GAVI, au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et à la Facilité internationale d'achat de médicaments ;
- dans les secteurs de l'environnement et du changement climatique : les marchés de permis peuvent permettre de financer directement des technologies pauvres en carbone au sein des pays en développement (marché mondial ou européen de permis), ou indirectement via la vente aux enchères des permis d'émission de CO<sub>2</sub> (actuellement, seule l'Allemagne alloue au développement des recettes issues de la vente aux enchères des permis d'émission).

### **Le rapport de Bill Gates au G20 sur le financement du développement : « Mettre à Profit l'Impact de l'innovation Pour Financer le Développement du 21<sup>ème</sup> Siècle » (novembre 2011)**

L'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement est une condition indispensable pour faire face aux problèmes de notre époque que sont la pauvreté, la santé et la faim. Bill Gates identifie trois sources de financement du développement.

La première source de financement du développement est les **ressources intérieures des pays en développement** eux-mêmes. Celles-ci atteignent déjà des montants supérieurs à l'aide. Les pays pauvres doivent prioritairement dégager davantage de recettes.

Si les ressources naturelles peuvent constituer une source de revenus, des montants financiers considérables sont gaspillés chaque année en raison de défauts d'information ou de gestion, voire de corruption.

Une autre source de recettes majeure émane de la taxation intérieure, à condition que celle-ci n'affecte pas certains secteurs clés de l'économie intérieure. Ces ressources seront d'autant plus prépondérantes qu'elles seront affectées prioritairement à des secteurs étroitement liés au développement tels que l'agriculture, l'éducation ou la santé.

Les gouvernements des pays pauvres pourront évaluer leurs dépenses pour le développement afin d'en améliorer l'efficacité. Les pays du G20 pourront accompagner les pays en développement en encourageant les partenariats public-privé, qui permettront d'identifier les moyens les plus efficaces pour résoudre les problèmes de développement.

La deuxième source de financement du développement réside dans **l'aide publique au développement**. L'APD favorise l'innovation sur des projets que les pays les plus pauvres ne peuvent financer. Elle finance aussi des initiatives publiques telles que la recherche médicale. Enfin, la survie de populations au sein des pays très pauvres repose sur cette aide. L'APD représente un petit investissement qui apporte beaucoup en retour ; ce type d'investissement doit donc être préservé même en temps de crise économique. Les pays donateurs doivent maintenir leur promesse de 0,7 % de leur PIB consacré à l'aide publique pour se donner les moyens d'atteindre les OMD.

Il s'agit aussi d'optimiser l'efficacité de l'aide. D'excellents résultats ont été obtenus en regroupant des financements dans des fonds ad-hoc pour les besoins généraux du développement (FEM, etc.). Ces instances doivent mettre l'accent sur les interventions ayant l'impact sur le développement le plus élevé, en particulier celles qui contribuent à la réalisation des OMD. Des informations claires et actualisées sur les programmes, ainsi que des processus d'évaluation rigoureux contribueront à améliorer l'efficacité de ces fonds.

La troisième source de financement est **l'investissement privé**. Les pays à croissance rapide du G20 disposent de fonds souverains<sup>18</sup> inexploités. Une partie de ceux-ci pourraient financer des investissements en infrastructures dans les pays pauvres. Par exemple, un fonds d'infrastructure financé à 1 % des actifs des fonds souverains démarrerait à 40 milliards de dollars et pourrait atteindre bien plus, selon la croissance des fonds souverains. Le fonds ainsi créé devrait assurer d'un côté une rentabilité liée au marché et de l'autre des financements pour les pays pauvres. Donateurs et banques multilatérales doivent trouver des mécanismes de financements innovants (garanties, co-financements, etc.) pour concilier les retours sur investissements attendus par les investisseurs souverains et les taux d'intérêt faibles et prorogations d'échéances dont les emprunteurs ont besoin.

Les diasporas, qui envoient des fonds, constituent une autre source de capitaux privés pour le développement et peuvent investir dans des obligations qui financent les projets d'infrastructure.

En outre, les capitaux publics peuvent encourager la recherche et le développement émanant du secteur privé et visant à introduire de nouveaux produits, en particulier via le mécanisme de garantie de marché. Ce mécanisme peut être très prometteur notamment pour promouvoir l'innovation dans le secteur agricole.

Enfin, l'idée d'une taxe sur les transactions financières, qui a fait ses preuves dans différents pays, est techniquement réalisable.

Si Bill Gates évoque également la fixation d'un prix au carbone et l'idée d'une taxe sur les carburants de fret et d'aviation, c'est surtout l'innovation qui, selon lui, transformera radicalement la gestion du changement climatique et de l'énergie.

### **Le rapport du PNUD : « *Innovative financing for development : a new model for development finance ?* » (janvier 2012)**

Ce rapport explore et discute les expériences récentes en matière de mécanismes de financement innovants pour le développement. En premier lieu, il aborde la définition du concept de « financements innovants pour le développement ». Il se réfère à un ensemble hétérogène de dispositifs innovants tant dans la collecte de fonds que dans les modalités de dépense sur le terrain. Le rapport rappelle en particulier la définition des MFI proposée par la Banque mondiale en 2009 et la classification proposée par l'OCDE en 2011. S'inspirant de cette dernière classification, le PNUD identifie 4 types de MFI :

- les **taxes et autres contributions obligatoires adossées à des activités mondialisées** (taxe sur les billets d'avion, obligations, etc.) ;
- les **contributions volontaires de solidarité** (produit [RED], etc.) ;
- les **instruments basés sur la dette** (IFFIM, conversion de dettes, *Debt2health*, *IDA buy down*) ;

<sup>18</sup> « Les fonds souverains (SWFs - Sovereign Wealth Funds) sont des fonds d'investissement public qui répondent aux trois critères suivants :

- ils sont possédés ou contrôlés par un gouvernement national ;
- ils gèrent des actifs financiers dans une logique de long terme ;
- leur politique d'investissement vise à atteindre des objectifs macroéconomiques précis, comme l'épargne intergénérationnelle, la diversification du PIB national ou le lissage de l'activité.

Leurs ressources résultent de l'accumulation d'excédents de la balance courante, qui peuvent eux-mêmes résulter soit d'exportations de matières premières (Moyen Orient, Norvège, Russie). » (source : Rapport sur « Les fonds souverains », édité par Alain Demarolle, 2008).

- les **garanties d'Etat, partenariats public-privé, assurance, instruments de marché** (*Advance Market Commitment*, système de permis d'émission de CO<sub>2</sub>, comme le système ETS pour l'Union européenne, les paiements pour services environnementaux, etc.).

Ensuite, quelques MFI déjà existants et en cours de réflexion font l'objet d'une description plus approfondie. Le rapport du PNUD évoque notamment la taxe sur les transactions financières, la taxe carbone, la contribution solidaire sur le tabac.

Ce rapport étudie la place des MFI à l'aune du financement du développement, qui est en pleine évolution. En particulier, sera-t-on plus dépendant vis-à-vis des mécanismes de financement innovants dans le futur ? Quels seraient les risques et bénéfiques d'une telle évolution ? Ce rapport fournit quelques éclairages quant aux points positifs et négatifs associés à différentes approches et de fait, constitue une contribution utile aux réflexions internationales menées sur le développement et la mise en œuvre de mécanismes de financement innovants pour le développement.

### **Le rapport du Secrétariat général de l'ONU : "In Search of New Development Finance ; World Economic and Social Survey"(2012)**

La « *World Economic and Social Survey* » (WESS, 2012) est l'enquête thématique annuelle du Département des Affaires économiques et sociales du Secrétariat général des Nations Unies (UNDESA). En 2012, cette enquête étudie les nouvelles sources de financement du développement. Après en avoir défini le périmètre, elle propose une classification qui lui est propre. Une réflexion est ensuite engagée sur l'évaluation des financements innovants, sur la possibilité et l'opportunité de reproduire certains instruments, en particulier au regard de leur efficacité et de leur capacité à lever des ressources additionnelles à l'aide publique au développement.

La **définition du concept de « financements innovants du développement »** proposée dans le rapport WESS (2012) se réfère aux définitions et principes proposés par le Groupe pilote et surtout l'OCDE (cf. [encadré 2](#) p. 14). La définition retenue est plus restreinte que celle proposée par la Banque mondiale, mais plus large que celle du Groupe pilote. Ce rapport considère comme MFI pour le développement les mécanismes :

- qui font appel à l'engagement du secteur public pour générer un effet levier ;
- qui engagent une coopération internationale et notamment un transfert de ressources transfrontalier ;
- qui sont innovants, soit par leur utilisation dans un nouveau contexte, soit par la nature des ressources, leur mode de collecte, ou la structure de gouvernance du mécanisme ;
- qui lèvent des ressources additionnelles à l'aide publique au développement existante.

Le rapport propose une **classification des MFI en deux catégories**, illustrées par des exemples. Il dégage des pistes de réflexion associées à chacun de ces mécanismes :

La **première catégorie est constituée des nouvelles sources de financement**. Elle comprend notamment les mécanismes générant des revenus issus du secteur public et les mécanismes permettant de capturer des ressources globales.

Parmi les mécanismes proposés et qui permettraient **au secteur public de lever des financements additionnels** :

- La **taxe de solidarité sur les voyages aériens** (déjà présentée).
- La **taxe sur les émissions CO<sub>2</sub> des avions mise en place par la Norvège**.
- La **taxe carbone** (déjà présentée) : le rapport s'interroge sur le périmètre d'une telle taxe : Quelle serait son assiette (les carburants ne sont pas la seule source d'émissions) ? A quel niveau serait-elle prélevée (le consommateur final ou le producteur des émissions de CO<sub>2</sub>) ? A quel secteur seraient allouées les recettes ? Une telle taxe aurait des impacts différents selon les pays et il semble peu probable que les pays faisant le moins de sacrifices compensent ceux qui en font le plus.
- La **taxe sur les transactions financières** (déjà présentée) : le rapport WESS pointe le risque de perte de contrôle des gouvernements sur l'allocation des fonds, sauf à organiser l'allocation des recettes. Pour une telle taxe au niveau international se pose donc le problème de la mise en place d'une autorité internationale.
- La **taxe sur les transactions monétaires**.
- La **taxe sur les milliardaires** : il s'agirait de prélever une taxe à un taux de 1 % du patrimoine sur les fortunes personnelles d'un milliard de dollars ou plus.

Parmi les mécanismes adossés à l'**utilisation de ressources globales** :

- L'utilisation **des droits de tirage spéciaux** : les droits de tirage spéciaux (DTS) sont des actifs de réserve qui complètent les réserves de change des pays membres du FMI. Différentes options ont été envisagées afin d'utiliser

les DTS pour le financement du développement. L'une d'entre elles consisterait en un fonds de garantie alimenté par des DTS. Ceux-ci ne seraient pas dépensés ou conservés en tant qu'actifs de réserve, mais serviraient à garantir un fonds vert qui lèverait des obligations sur les marchés financiers pour financer des projets de développement durable au sein des pays en développement. Une partie des intérêts des obligations pourrait être remboursé par les revenus d'une taxe carbone, qui auraient un effet levier considérable. Le reste des intérêts serait remboursé par les pays bénéficiaires des projets financés, par des pays développés et d'autres donateurs, ce qui permettrait de bonifier les intérêts des prêts alloués. Cependant, cet usage des DTS est controversé parce qu'il s'écarte de leur vocation initiale.

- **Les contributions adossées à l'appropriation des ressources mondiales en zones internationales** : les océans hors des limites territoriales regorgent de ressources naturelles, considérées comme bien commun. La mobilisation de nouveaux financements sur la base de la consommation de ces ressources serait envisageable. Cependant, hors de toute juridiction nationale, le paiement de royalties induirait la mise en place d'une autorité internationale.

Sur les nouvelles sources de financement, le rapport WESS soutient que des efforts doivent être faits pour surmonter les obstacles, notamment politiques, à la mise en place des mécanismes permettant de lever de nouvelles sources de financement, étant donné que ces mécanismes sont susceptibles de lever des ressources vraiment additionnelles à l'aide publique au développement, substantielles et prévisibles.

**La deuxième catégorie est constituée des mécanismes de financement qualifiés d'« intermédiaires ».** Ces dispositifs restructurent des flux existants pour mieux répondre aux besoins de financement, réduire les risques ou mettre en commun les financements issus du secteur privé et de l'aide publique au développement. Cette catégorie comprend les mécanismes de restructuration de la liquidité (pré-financement et conversion de dettes), les mécanismes de gestion des risques (via des garanties ou des systèmes assurantiels) et les mécanismes à effet levier permettant de mobiliser des ressources des particuliers ou du secteur privé.

Parmi les initiatives proposées qui permettent de **restructurer la liquidité**:

- **L'International Finance Facility for Immunisation** : l'IFFIM émet des obligations sur le marché international pour lever des ressources financières, ce avec le soutien logistique de la Banque mondiale. Le rapport de l'ONU considère que la capacité de l'IFFIM à générer des ressources supplémentaires pour garantir la couverture de vaccination dans les pays en développement est avérée. Si cet accroissement de ressources disponibles est garanti à moyen terme, il ne l'est toutefois pas à long terme puisqu'il sera fait appel à l'aide publique au développement pour rembourser les obligations. L'effet net de l'IFFIM sur le financement du développement sera alors négatif. Puisque les ressources allouées par l'IFFIM dépendent des marchés financiers, les flux générés sont inévitablement moins prévisibles que les flux d'aide publique au développement (engagés pour rembourser à terme les obligations émises par l'IFFIM). En outre, l'IFFIM pouvait bénéficier d'une notation AAA sur les marchés financiers, qui lui était acquise grâce au fait que 85 % des engagements financiers provenaient d'Etats notés AAA. Avec la crise financière, trois Etats représentant plus de 41 % des engagements ont perdu la note maximale et l'IFFIM pourrait de fait voir sa capacité à émettre des obligations plus limitée. La mise en place de mécanismes équivalents à l'IFFIM est envisageable, mais le contexte économique actuel ne le permet pas. Mettre en place ce mécanisme à une échelle plus large supposerait un engagement proportionnel en matière d'aide publique au développement.
- **Le mécanisme Debt2Health.**
- **Les contrats dette / nature et dette / développement.** Si de tels mécanismes ont généré des ressources substantielles dans le domaine de la santé et dans une moindre mesure dans le domaine de l'environnement, le caractère additionnel des ressources levées n'est pas avéré puisque l'annulation de dettes bilatérales inhérente à ces mécanismes est considérée comme de l'aide publique au développement. De plus, le potentiel de duplication de ce type de mécanisme semble limité : certaines dettes ne sont pas éligibles à ces dispositifs, certains créateurs ne souhaitent pas s'engager dans de tels mécanismes et certains pays n'y sont pas éligibles.

Parmi les mécanismes de **gestion des risques** proposés :

- **L'Advance Market Commitment.** La garantie de marché assure, sur la base d'un contrat, un niveau de demande et un niveau de prix sur une période donnée à des producteurs qui proposent des nouveaux produits spécifiquement adaptés à un besoin. La principale garantie de marché existante dans le domaine de la santé, « *l'Advance Market Commitment* », concerne le vaccin contre le pneumocoque, or ce vaccin était à un stade de développement avancé, en 2003, 6 ans avant la mise en place de l'AMC. Si ce mécanisme était dupliqué, il faudrait examiner l'efficacité d'un tel dispositif avec des produits qui se situent au début du processus de R&D et dont le succès est plus incertain.
- **L'Affordable Medicine Facility – Malaria** : il s'agit d'un mécanisme d'engagement d'achat visant à rendre disponible un traitement contre la malaria à un prix accessible dans les pays en développement.
- **La « Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility ».**

Parmi les mécanismes permettant de mobiliser des **ressources des particuliers ou du secteur privé** :

- **La marque [RED].**

Sur les mécanismes de financement intermédiaires, le rapport de l'ONU conclut que ces mécanismes ont joué leur rôle, notamment le pré-financement en aide publique au développement avec l'IFFIM et la levée de ressources financières en cas d'occurrence de catastrophe naturelle majeure pour les mécanismes d'assurance. Toutefois, ils ont généré assez peu de ressources financières véritablement additionnelles à l'aide publique au développement. En l'occurrence, depuis 2002, le rapport estime que ces mécanismes ont permis de lever 5,8 milliards de dollars pour le financement de la santé et 2,6 milliards de dollars pour le financement du climat et de la protection de l'environnement.

### Encadré 30 : les mécanismes de financement innovant dans le secteur de la santé

Les mécanismes de financement innovants dans le domaine de la santé constituent des exemples emblématiques des MFI pour le développement.

Les premiers mécanismes de financement innovants développés au niveau international ont avant tout contribué à financer les enjeux sanitaires des pays en développement, en complément de l'aide publique au développement.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime que les dépenses en matière de santé dans ces pays s'élevaient à 31 milliards de dollars en 2010 et devraient passer à 67-76 milliards de dollars en 2015 (OMS, 2011). L'aide au développement allouée par les pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE à la santé s'élevait à 6,8 milliards de dollars en l'an 2000, 16,7 milliards de dollars en 2008 (OMS, 2010) et 20,8 milliards de dollars en 2008-2009 (OCDE, 2011). En 2010, un tiers des dépenses de santé dans les pays en développement (11 milliards de dollars) n'étaient pas couvertes par l'aide au développement.

De plus, l'ONU estimait en 2006 que l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement<sup>19</sup> (qui conditionnent tous, de façon directe ou indirecte, l'amélioration de la santé des populations dans le monde) coûterait au total 143 milliards de dollars en 2010 et 189 milliards de dollars en 2015 (ONU, 2006).

Plusieurs initiatives ont été prises dans le domaine de la santé pour mobiliser des ressources par l'intermédiaire de dispositifs d'ingénierie financière innovante, parmi lesquelles :

- l' **"International Finance Facility for Immunisation" (IFFIM)** ;
- le système **"Advance Market Commitments"** ;
- l'initiative **"Medicines Patent Pool"** ;
- la marque **"(RED)"** ;
- le système **"Debt2Health"**.

D'autres mécanismes sont toujours à l'étude, parmi lesquels une taxe sur le tabac qui, à raison de 1 % à 5 % de prélèvement sur chaque paquet de cigarettes, permettrait de lever plus de 7 milliards de dollars par an (ONU, 2011).

A la suite de la tenue de la huitième session plénière du Groupe pilote sur les financements innovants du développement, les 16 et 17 décembre 2010 à Tokyo, il a été décidé la création au sein du Groupe Pilote sur les financements innovants pour le développement d'un groupe de travail sur la santé, en partenariat avec l'OMS et la fondation Bill & Melinda Gates. L'accent a été mis sur les gains obtenus grâce à la taxe sur les billets d'avion en termes d'efficacité et d'impact (baisse du prix des médicaments et des vaccins) et sur les développements en cours à cet égard (exemple des communautés de brevets ou « *patent pools* »). L'OMS a pour sa part présenté son projet de micro-taxe sur le tabac (5, 3 ou 1 centimes prélevés sur chaque paquet de cigarettes en fonction du niveau de revenu des pays) : une partie de cette taxe (30 %) pourrait être affectée à des actions internationales.

<sup>19</sup> **Les OMD**, au nombre de 8, sont les suivants : **1/** Réduire l'extrême pauvreté et la faim ; **2/** Assurer l'éducation primaire pour tous ; **3/** Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; **4/** Réduire la mortalité infantile ; **5/** Améliorer la santé maternelle ; **6/** Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies ; **7/** Préserver l'environnement ; **8/** Mettre en place un partenariat mondial pour le développement (source : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/> )

**Tableau 5 : Sources novatrices de financements du développement et mécanismes novateurs d'intermédiation** (Source : Rapport WESS, 2012)

	Description	Niveau actuel des ressources (milliards de dollars par an)	Potentiel approximatif (milliards de dollars par an)	Observations
<b>1/ Nouvelles sources de financement</b>				
<b>1.1/ Secteur public</b>				
Mécanisme d'échange de quotas d'émissions de l'Union européenne (recettes provenant des premières allocations)	Enchères : vente ou allocation de droits d'émissions	0,2	1 à 5	L'Allemagne a décidé de consacrer 15 % des recettes au financement des mesures internationales de lutte contre les changements climatiques. La part consacrée par d'autres pays n'est pas précisée. Le financement vient s'ajouter à l'APD existante
Recettes provenant des réductions d'émissions certifiées (REC)	Taxe de 2 % sur les réductions d'émissions certifiées dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre	0,06	0,06 à 0,75	Financement additionnel pour l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement
Taxe de solidarité sur les voyages aériens	Taxe d'un montant peu élevé perçue sur la vente de billets ; recettes destinées à UNITAID	0,2	1 à 10	1,0 milliard de dollars a été mobilisé de 2006 à 2010. Bien que ces recettes viennent s'ajouter à l'APD, elles sont toujours considérées comme de l'APD par les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD)
Taxe imposée sur les émissions de CO2 des avions	Taxe imposée par la Norvège	0,02	0,02	La Norvège affecte une partie des recettes à UNITAID
Taxe carbone (proposition)	Taxe sur l'utilisation de combustibles fossiles et autres produits contribuant aux émissions de CO2	-	250	Sur la base d'une hypothèse de 25 dollars par tonne de CO2 émis par les pays développés. L'affectation de ces recettes à un mécanisme international d'adaptation aux changements climatiques nécessiterait probablement un accord international. Les sommes mobilisées viennent s'ajouter à l'APD existante
Taxe sur les milliardaires (proposition)	Taxe au taux de 1 % sur les fortunes personnelles de 1 milliard de dollars ou plus	-	40 à 50	La proposition ne figure pour l'instant dans aucun programme. Les recettes viendraient s'ajouter à l'APD existante



	Description	Niveau actuel des ressources (milliards de dollars par an)	Potentiel approximatif (milliards de dollars par an)	Observations
Taxe sur les transactions monétaires (proposition)	Taxe d'un faible montant sur les transactions portant sur les principales monnaies	-	40	Repose sur l'hypothèse d'un taux de taxation de 0,005 %. Les recettes viendraient s'ajouter à l'APD existante
Taxe sur les transactions financières (proposition)	Taxes sur les transactions financières : actions, obligations, produits dérivés, y compris devises	-	15 à 75 (hors recettes provenant de la taxe sur les transactions monétaires)	Une taxe sur les transactions financières à l'échelle de l'Union européenne pourrait rapporter 55 milliards d'euros par an (hors recettes provenant de la taxe sur les transactions monétaires), mais la part qui irait au financement du développement n'est pas définie. Les recettes viendraient s'ajouter à l'APD existante
<b>1/2/ Utilisation des ressources mondiales</b>				
Nouvelles émissions de DTS (proposition)	Allocations annuelles en faveur des pays en développement	-	160 à 270	Une liquidité supplémentaire se traduirait par un accroissement des réserves disponibles et, de ce fait, ne constitue pas une forme de financement du développement
Tirer parti de l'effet de levier des DTS (proposition)	Les DTS détenus par les pays qui disposent de réserves importantes sont utilisés pour susciter d'autres investissements en faveur du développement	-	100	Repose sur l'hypothèse d'allocations annuelles d'un montant de 100 milliards de dollars aux pays développés qui seraient mis à la disposition d'institutions financières internationales, tout en préservant leur statut d'avoir de réserve
Propriété des ressources mondiales (proposition)	Redevances sur l'extraction des ressources naturelles au-delà de la limite de 100 miles des zones économiques exclusives	-	Inconnu	Suppose un accord au sujet des mécanismes de gestion des biens communs, tels que l'Autorité internationale des fonds marins. Les recettes viendraient s'ajouter à l'APD existante

	Description	Niveau actuel des ressources (milliards de dollars par an)	Potentiel approximatif (milliards de dollars par an)	Observations
<b>2/ Mécanismes d'intermédiation financière</b>				
<b>2.1/ Mécanismes de restructuration de la liquidité</b>				
Facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm)	Titrisation des flux d'aide futurs pour concentrer en début de cycle les ressources destinées à financer la GAVI Alliance	0,6	0,6	Entre 2006 et 2011, la Facilité a mobilisé 3,6 milliards de dollars sur les 6,3 milliards promis par les donateurs. Elle restructure l'APD existante et, de ce fait, ne constitue pas une ressource additionnelle
Debt2Health	Les donateurs accordent des allègements de dette en échange de l'engagement du débiteur d'investir la moitié de l'allègement accordé dans des programmes locaux du Fonds mondial	0,02	Peu de possibilités de développement	Entre 2007 et 2011, des accords d'une valeur de 170,2 millions d'euros ont été conclus, la moitié de cette somme étant reversée au Fonds mondial. Il s'agit d'un financement qui vient s'ajouter à l'APD et qui concerne les pays qui n'ont pas d'arriérés au titre du remboursement de leur dette
Échanges dette/nature	Des allègements de dette sont accordés en échange d'investissements locaux dans l'environnement	0,05	Peu de possibilités de développement	A permis de mobiliser entre 1,1 milliard à 1,5 milliard de dollars selon les estimations depuis la fin des années 80. Ces ressources viennent s'ajouter à l'APD existante et concernent les pays qui n'ont pas d'arriéré au titre du remboursement de leur dette
<b>2.2/ Mécanismes de gestion des risques</b>				
Engagement anticipé du marché en faveur de vaccins	Copaiements futurs pour les vaccins garantis par les donateurs	0,5	1,5 (engagé)	Le financement est prélevé sur le budget consacré à l'APD et est complété par un financement additionnel peu important de la Fondation Gates
Fonds pour des médicaments antipaludéens à des prix abordables (AMFm)	Subventionnement de la fabrication de combinaisons thérapeutiques à base d'artémisinine	0,2	Peu de possibilités de développement	Environ la moitié du financement vient d'UNITAID. Sur la base de la composition du financement d'UNITAID, la moitié du financement du Fonds provient de l'APD traditionnelle, 40 % de nouvelles sources de financement et 10 % de sources philanthropiques
Dispositif d'assurance catastrophes naturelles pour les Caraïbes (CCRIF)	Fonds régional d'assurance contre les catastrophes	0	0,068	Le Fonds a été alimenté par des pays donateurs et la Banque mondiale. Les premiers versements ont été prélevés sur le budget consacré à l'APD
<b>2.3/ Mécanismes qui permettent d'appliquer un effet de levier pour mobiliser les ressources des particuliers ou du secteur privé</b>				
Product Red	Marque dont la licence est accordée à des entreprises du secteur privé	0,04	Peu de possibilités de développement	Mobilise des ressources pour le Fonds mondial. Ces ressources proviennent des sociétés participantes et viennent s'ajouter à l'APD

### 3.1.4 Négociations en cours

Plusieurs mécanismes de financement innovants dont des recettes pourraient être allouées au développement sont en cours de discussion, parmi lesquels la taxe sur les transactions financières. Lors de la 10<sup>ème</sup> session plénière du groupe pilote sur les financements innovants pour le développement qui s'est tenue le 27 février 2012 à Madrid, M. David Hillman, Directeur de « *Stamp Out Poverty* »<sup>20</sup>, a proposé de réunir tous les pays ayant déjà mis en place une taxe sur les transactions financières pour déterminer si une partie des recettes peut être affectée au développement. La France va mettre en place une telle taxe au niveau national en août 2012 : cette taxe a été votée en février 2012 à l'Assemblée nationale et a été incluse dans le projet de loi de finance rectificative 2012. De plus, l'Union européenne examine l'adoption d'une taxe équivalente au niveau européen : 11 Etats membres ont prévu de lancer une taxe sur les transactions financières commune dans le cadre d'un mécanisme de coopération renforcée, dont le seuil est fixé à 9 Etats au moins. Le 22 janvier 2013, le Conseil de l'Union européenne en charge des affaires économiques et financières « ECOFIN », qui dispose d'un pouvoir décisionnel en la matière, a donné son accord aux 11 Etats membres pour la mise en place de cette taxe de façon coordonnée (Conseil de l'Union européenne, 2013).

Le groupe pilote a souhaité également que l'Afrique s'approprie les mécanismes de financement innovants du développement et a salué l'organisation d'une « Conférence africaine sur les financements innovants », confiée à la Guinée (Groupe pilote, 2012).

## 3.2 Climat

### 3.2.1 Besoins

Le rapport de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) adopté à Copenhague en 2009 déclare (paragraphe 8) qu'il sera nécessaire de mobiliser 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012, puis 100 milliards de dollars par an jusqu'en 2020 afin d'aider les pays en développement à répondre au changement climatique (CCNUCC, 2009).

### 3.2.2 Réponses déjà apportées

Quelques MFI ont déjà été mis en place dans le secteur du climat, parmi lesquels :

- la **vente aux enchères des permis d'émission de CO<sub>2</sub>** (seule l'Allemagne a mis en place ce MFI en 2012) ;
- les **fonds spécifiquement dédié à la lutte contre le changement climatique** (à considérer qu'il s'agisse de MFI) ;
- les **marchés de permis d'émission de CO<sub>2</sub>** (à considérer qu'il s'agisse de MFI).

### 3.2.3 Recommandations des rapports internationaux

#### **Le rapport de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique : *"Innovative Options for Financing"* (2007)**

Le document *Innovative Options for Financing*, élaboré dans le cadre de la Convention climat en 2007, vise explicitement les mécanismes financiers innovants à effet levier sur l'investissement privé. Le rapport estime que les MFI sont de nouvelles combinaisons ou des ajustements d'instruments et de ressources existants, plus que de nouveaux instruments financiers destinés uniquement à la lutte contre le changement climatique. En particulier, elle estime que les ressources publiques pourraient mieux favoriser l'investissement notamment privé dans la réduction des émissions ; les

<sup>20</sup> « *Stamp Out Poverty* » est un forum lancé en 2005 qui souhaite lutter contre la pauvreté en assurant la promotion de nouvelles sources de financement pour le développement.

financements issus du secteur privé étant limités par le manque de visibilité sur les risques, les coûts et les bénéfices de chaque projet, ainsi que sur la pertinence du projet dans le cadre plus général de la stratégie d'entreprise poursuivie. Elle recommande alors d'explorer l'ensemble du continuum de financement, du « tout public » au « tout privé », en fonction de la maturité du projet. Le secteur public peut être vu comme un incubateur de projets nouveaux à petite échelle.

### **Le rapport du Groupe de haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement climatique : "Report of the Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing" (2010)**

Dans le cadre de l'identification des sources de financement pouvant conduire à mobiliser 100 milliards de dollars pour le climat par an de 2013 à 2020 (tel que cela a été décidé lors de conférences de Copenhague en 2009 et Cancun en 2010), le Secrétariat général de l'ONU a mandaté un Groupe de haut niveau pour faire un état des lieux des sources de financement possibles. Ce groupe a remis son rapport en novembre 2010. Celui-ci estime que l'objectif de 100 milliards de dollars par an est ambitieux, mais réalisable. Pour cela, le groupe fait l'inventaire des sources de financement possibles, puis il étudie la pertinence de chacune d'entre elles selon une analyse multicritères.

Le groupe préconise de mobiliser l'ensemble des sources de financement disponibles, aussi bien publiques que privées. Ces sources, potentielles ou existantes, sont classées en quatre catégories principales, elles-mêmes divisées en sous-catégories :

- Les **sources publiques** qui pourraient contribuer à la lutte contre le changement climatique, à hauteur de 60 milliards de dollars par an environ. Sont citées les recettes issues :
  - de la mise aux **enchères des crédits carbone** au niveau mondial et national ;
  - des **taxes internationales sur le trafic maritime et aérien** ;
  - d'une **taxe sur la génération d'électricité** ;
  - de la **suppression des subventions dommageables** à l'environnement dans les pays développés ;
  - de la mise en place de **licences ou de commissions à l'extraction d'énergies fossiles** ;
  - des **taxes carbone** ;
  - d'une **taxe sur les transactions financières** ;
  - de **contributions budgétaires directes** : ces contributions proviennent directement de décisions budgétaires.
- Les **instruments des banques de développement**, pour un total estimé de 11 milliards de dollars :
  - les ressources potentiellement mobilisables par les banques de développement auprès des **marchés financiers** : ces recettes, difficilement chiffrables, ne sont pas incluses dans le total disponible ;
  - l'utilisation des **fonds injectés par les différents pays membres** (entre autres, sous forme de prêts) dans les banques de développement ;
  - la contribution potentielle à un **fonds dédié à la lutte contre le changement climatique**, qui s'appuierait sur des droits de tirage spéciaux nouveaux ou existants.
- Le recours au **financement privé** issus des pays développés, à hauteur de 15 milliards de dollars par an environ. Cette section traite des outils visant à diminuer le risque inhérent aux projets (cf. MFI à effets leviers). Ainsi, les investisseurs demandent une rentabilité du projet moindre, se traduisant par un gain net pour les pays en développement. Par ailleurs, le financement privé prend également en compte les améliorations de capacités dans l'adaptation et la mise en œuvre des politiques climatiques dans les pays en développement. Ainsi, les financements mobilisés dans le cadre du *South Africa Wind Energy Programme* relèvent uniquement de cette catégorie. En effet, les fonds mobilisés par le FEM et le PNUD ont incité les acteurs privés à investir massivement dans divers secteurs d'activité.
- Le recours au **marché carbone**. L'échange de crédits permet le financement de nouvelles technologies dans les pays en voie de développement et il permet de stimuler l'investissement privé. A l'heure actuelle, la majorité de ces ressources provient d'entités privées et de gouvernements de pays développés qui achètent des crédits via le mécanisme de développement propre. L'extension des marchés carbone permettrait de générer un montant brut de financement de 30 à 50 milliards de dollars, correspondant à un montant net de 10 milliards. Le groupe de haut niveau n'a pas réussi à s'accorder sur la valeur à considérer dans le calcul final.

L'ensemble des montants précités atteint un total compris entre 96 et 136 milliards de dollars par an, selon la méthodologie retenue.

## **Le rapport préparé conjointement par la Banque mondiale, le FMI, l'OCDE, les banques de développement régionales, à la demande des ministres des finances du G20 : « *Mobilizing climate finance* » (octobre 2011)**

Les ministres du G20 ont souhaité explorer les pistes de MFI en matière d'adaptation et d'atténuation du changement climatique au sein des pays en développement et le rapport qu'ils ont commandé s'inscrit dans la continuité des travaux menés en 2010 par le groupe de haut niveau chargé de conseiller le Secrétaire général des Nations Unies sur le financement du climat.

Ce rapport rappelle qu'il n'y a pas, en 2012, de définition établie au niveau international du concept de financement du climat. L'expression se réfère globalement aux ressources qui permettent de financer un développement pauvre en CO<sub>2</sub> et résilient au climat. Elles recouvrent les coûts et risques de l'action climatique, le développement des capacités en matière d'adaptation et d'atténuation et le déploiement des nouvelles technologies. Il est important de déterminer quelles options doivent être priorisées en matière de financement du climat, à court, terme et à moyen terme et ce rapport dresse un panorama des sources publique comme privées, de financement du climat.

En premier lieu il propose **quelques pistes de ressources publiques** :

- La **suppression des subventions aux carburants fossiles** : plus de 250 mécanismes de soutien aux producteurs et consommateurs sont identifiés ; si une réforme redirigeait 20 % de ces flux vers le financement public du climat, 10 milliards de dollars supplémentaires pourraient être levés par an. La réforme des subventions aux énergies fossiles dans les pays développés est une option intéressante à court terme car elle est efficace économiquement et permet de générer des revenus au-delà des bénéfices environnementaux. Cette mesure peut également avoir des effets redistributifs bénéfiques et peut jouer sur les comportements en entraînant une baisse de la demande de carburants.
- Une **fixation du prix du carbone** sur la base, par exemple, d'une **taxe carbone** ou d'un **système de permis d'émissions** avec mise aux enchères de tous les permis peut être prometteuse. Un prix du carbone à 25 dollars par tonne de CO<sub>2</sub> dans les pays développés pourrait permettre de lever environ 250 milliards de dollars en 2020, tout en réduisant les émissions de CO<sub>2</sub> d'environ 10 % par rapport aux émissions estimées à 2020. Allouer 10 % de ce montant au financement du climat pourrait permettre de remplir 25 % de l'engagement fixé à Copenhague sur la période 2012-2020 (100 milliards de dollars par an). La fixation d'un prix au carbone partage les avantages de la réforme des subventions aux carburants fossiles, en fixant un prix à l'externalité négative, tout en en générant des revenus domestiques substantiels en vue de réformes fiscales : réduction des taxes les moins efficaces et autres objectifs politiques. Le rapport note que si les revenus domestiques générés sont utilisés efficacement, par exemple pour réduire les taxes qui engendrent des distorsions sur le travail ou le capital, l'incidence économique d'une fixation du prix de la tonne de carbone à 25 dollars devrait être modeste – moins de 0,1 % du PIB en moyenne.
- Simultanément, des efforts peuvent être poursuivis pour poser les bases techniques d'un **mécanisme de marché pour les carburants utilisés par le transport aérien et maritime international**, comme source innovante de financement du climat. Une charge de 25 dollars par tonne de CO<sub>2</sub> au niveau mondial dans ces secteurs pourrait permettre de lever environ 40 milliards de dollars par an à partir de 2020 et entraîner une réduction des émissions de chacun de ces secteurs d'environ 5 %, principalement en réduisant la demande de carburant. Les taxes dans le transport maritime et aérien international devraient être coordonnées avec attention et divers obstacles devront être levés, notamment d'ordre administratif : quel cadre de gouvernance pour déterminer comment les contributions ou les seuils d'émissions sont établis ? ; et juridiques : les traités internationaux et les accords bilatéraux sur le transport aérien constituent des obstacles à une contribution du transport aérien. L'impact de cette contribution sur les pays en développement devrait être modeste et pourrait être largement atténué par des dispositifs de compensation opérationnels. **Le marché des permis carbone** peut jouer un rôle important en catalysant les investissements pauvres en carbone au sein des pays en développement, mais actuellement il fait face à des défis majeurs. Le mécanisme de développement propre (Clean Development Mechanism) a levé 27 milliards de dollars en flux financiers vers les pays en développement sur les 9 dernières années et a catalysé 100 milliards de dollars en investissements pauvres en carbone. Pourtant, la valeur de la transaction dans le marché primaire des permis a beaucoup chuté en 2009 et 2010, alors que l'on s'inquiète de plus en plus des incertitudes sur les futurs objectifs en matière de réduction des émissions et sur les mécanismes de marché après 2012. Selon le niveau d'ambition avec lequel les pays mettraient en œuvre leurs objectifs de réduction des émissions dans le cadre des accords de Copenhague et Cancun, les flux financiers issus des marchés de permis d'émissions pourraient s'élever à 35-40 milliards de dollars par an en 2020. De même que pour la mise en place d'une taxe carbone, des réformes institutionnelles seront également nécessaires pour renforcer les marchés de permis : agrandir le périmètre de tels marchés et améliorer leur efficacité.

Le rapport met ensuite en relief les **sources privées de financement du climat**. Le marché globalisé des capitaux et les enjeux budgétaires dans nombre d'économies développées laissent à penser qu'une large partie du financement de l'adaptation et de l'atténuation du climat sera issue de ressources privées à l'avenir. Les politiques publiques doivent conduire à l'élaboration de mécanismes à effet levier sur l'investissement privé en matière d'adaptation et d'atténuation du changement climatique, les ressources publiques ne répondant qu'aux besoins imparfaitement financés par le secteur privé. Les initiatives privées basées sur la compétitivité et la recherche de profit sont essentielles pour mettre en place les options les moins coûteuses pour l'adaptation et l'atténuation du climat.

- Les **ressources privées pour les investissements en matière d'atténuation du climat** dans les pays en développement ont rapidement augmenté mais restent freinées par les défaillances du marché et d'autres barrières. Les investissements en matière d'énergie propre (incluant énergie renouvelable, efficacité énergétique et transport durable) ont été supérieurs à 500 milliards de dollars en 2010, dont 200 dans les pays en développement. Cela a consisté en investissements publics ou privés, domestiques et étrangers. Il est important que ces ressources soient utilisées en faveur de la réduction des externalités, notamment climatiques, et de la réduction des risques inhérents à l'investissement, notamment l'asymétrie d'information. Cependant, l'utilisation des fonds climat dépend autant voire plus de l'environnement politique national, que de l'ingénierie financière du montage. Ce rapport est en accord avec les scénarios développés dans le cadre du rapport AGF, qui confirme que des ressources publiques, associant les financements issus des banques multilatérales de développement et les marchés carbone, permettraient de lever 100-200 milliards de dollars d'investissements privés internationaux dédiés au climat en 2020 et un montant équivalent de ressources privées domestiques.
- Les banques multilatérales de développement peuvent potentiellement mobiliser des ressources au travers des **mécanismes de co-financement**, comme par exemple les « *Climate Investment Funds* » et « *Global Environmental Facility* ». Ils peuvent fournir aux Banques multilatérales de développement des opportunités croissantes pour mobiliser des ressources hors bilan financier et à partir de sources multiples, incluant les contributions bilatérales et les sources non traditionnelles comme les fondations privées. Les efforts visant à encourager le développement des mécanismes de co-financement peut conduire à des résultats substantiels à court terme quand ils sont assortis d'efforts visant à s'engager aux côtés du secteur privé et à l'encourager à investir.

Ce rapport montre à quel point il est important de déterminer quelles options doivent être prioritaires en matière de financement du climat, à court terme et à moyen terme. Les diverses options proposées peuvent être sélectionnées et combinées selon les circonstances nationales. La tâche est ardue notamment en raison des difficultés économiques actuelles dans les pays développés – les plus sévères depuis plus de 70 ans. De ce fait, le développement des mécanismes de co-financement pourra être encouragé et assorti d'efforts visant à encourager le secteur privé à investir, dans le but d'obtenir des résultats substantiels à court terme. Construire un consensus politique pour la mise en place de ces actions et d'autres options politiques discutées dans ce rapport est considéré comme crucial.

Présenté aux ministres à l'occasion du G20 qui s'est tenu à Cannes en octobre 2011, le rapport « *Mobilizing Climate Finance* » a été « débattu »<sup>21</sup>, mais n'a pas été adopté en tant que tel.

### 3.2.4 Négociations en cours

Les Chefs d'Etat et de gouvernement se sont mis d'accord à Copenhague pour mobiliser 30 milliards de dollars de financements précoces via le financement « *Fast Start* » sur la période 2010-2012. Ce financement constitue une étape préalable au Fonds vert pour le climat, qui prendra le relais après 2012 pour répondre aux besoins de financement du climat, estimés à 100 milliards de dollars par an lors de la Conférence de Copenhague. La France contribue au « *Fast Start* » à hauteur de 1,26 milliard d'euros sur 3 ans et finance notamment des projets d'adaptation au changement climatique dans les pays en développement. Si ces deux fonds ne constituent pas en tant que tel des MFI, le Fonds vert est susceptible d'être abondé par des sources innovantes de financement, notamment une éventuelle taxe sur le transport aérien et maritime international, les recettes issues de la vente aux enchères des permis d'émissions, entre autres dispositifs innovants de financement.

Au sujet de la tarification du carbone dans le cadre d'une taxe sur le transport aérien et maritime international, aucun accord n'a pour le moment été trouvé tant à l'OMI qu'à l'OACI.

<sup>21</sup> Pour plus d'information, voir le paragraphe 52 de la Déclaration finale du G20 de Cannes, sur <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/francais/pour-la-presse/communiqués-de-presse/declaration-finale-du-sommet-de-cannes.1561.html>

### 3.3 Biodiversité

#### 3.3.1 Besoins

##### Estimation des pertes en matière de biodiversité en valeur monétaire :

Le rapport intérimaire du TEEB (« *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* »), publié en 2009, fournit une estimation de la perte de biodiversité en valeur monétaire. « *Au cours des premières années de la période 2000 - 2050, il est estimé que nous perdrons chaque année une valeur équivalente à environ 50 milliards d'euros, en ne prenant en compte que les services rendus par les écosystèmes terrestres (il convient de remarquer qu'il s'agit là d'une perte de bien-être et non pas de PIB, dans la mesure où une grande partie de ces bénéfices ne sont actuellement pas inclus dans le PIB). Les pertes de notre capital naturel ne sont pas seulement ressenties l'année de la perte, mais se poursuivent au fil du temps et voient s'ajouter des pertes supplémentaires les années suivantes. Ces pertes cumulées de bien-être pourraient atteindre 7 % de la consommation annuelle d'ici 2050* » (rapport du TEEB, 2009).

##### Estimation des besoins en financement de la biodiversité :

Le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique a demandé à un groupe d'experts d'évaluer les besoins en financement de la biodiversité nécessaires à l'application de la Convention pour la sixième période de reconstitution du Fonds d'affectation spéciale du Fonds pour l'environnement mondial. Le groupe d'experts estime que le Fonds pour l'environnement mondial devra investir entre 42 et 88 milliards de dollars, selon le scénario choisi (fonction du nombre de pays couverts, de la surface couverte, et du nombre d'opérations). Cette analyse comporte des limites :

- Les données ne sont pas toujours disponibles selon les pays.
- Le coût incrémental utilisé par le FEM pose question, dans la mesure où il revêt une dimension politique et est de ce fait variable.
- Les analyses spécifiques à l'échelon national au sein des pays en développement n'ont pas été menées dans le cadre de ce travail. (CDB, 2012)

De plus, le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique a confié à un Panel de haut niveau l'évaluation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020. Dans son rapport préparé en vue de la COP11 qui s'est tenue à Hyderabad en octobre 2012, le Panel estime que 150 à 440 milliards de dollars devront être déboursés par an pour financer les objectifs d'Aichi pour la biodiversité<sup>22</sup>. Cependant, cette évaluation se heurte également à des limites :

- Certains objectifs sont susceptibles de se superposer et le montant total devrait donc être calculé en tenant compte des doubles comptages.
- Ces besoins de financement ne devraient pas être pourvus uniquement au moyen de financements pour la biodiversité : des dispositifs de co-financement (climat / biodiversité par exemple) sont également susceptibles de financer ces objectifs (CDB, 2012).

#### 3.3.2 Réponses déjà apportées

Certains mécanismes de financement qui couvrent au moins pour partie la biodiversité ont été mis en place, notamment :

<sup>22</sup> Ces objectifs sont au nombre de 20 et regroupés en 5 thèmes :

- Gérer les causes sous-jacentes de l'appauvrissement de la diversité biologique en intégrant la diversité biologique dans l'ensemble du gouvernement et de la société.
- Réduire les pressions directes exercées sur la diversité biologique et encourager l'utilisation durable.
- Améliorer l'état de la diversité biologique en sauvegardant les écosystèmes, les espèces et la diversité génétique.
- Renforcer les avantages retirés pour tous de la diversité biologique et des services rendus par les écosystèmes.
- Renforcer la mise en œuvre au moyen d'une planification participative, de la gestion des connaissances et du renforcement des capacités.

Les objectifs d'Aichi sont listés sur le lien web suivant :

<http://www.biodiversite2012.org/surveiller/international/plan-strategique-2011-2020.html>

- **les obligations vertes**, mécanisme encouragé en particulier par l'OCDE et la Banque mondiale ;
- le protocole de Nagoya prévoit la possibilité de mettre en place d'un mécanisme multilatéral pour **le partage des avantages** issus de l'utilisation des ressources génétiques (APA) ;
- **l'initiative Lifeweb** ;
- **le BBOP** ;
- **les échanges dette/ nature** ;
- **les fonds fiduciaires pour la conservation** de la biodiversité ;
- **le fonds « EarthFund »**, à l'initiative du FEM (Fonds pour l'environnement mondial) ;
- **les paiements pour services environnementaux** ;
- **le mécanisme REDD+** (début de la mise en œuvre).

Le secrétariat de la CDB a dédié à ces mécanismes un espace sur son site Internet<sup>23</sup>.

### 3.3.3 Recommandations des rapports internationaux

#### Recommandations de la Convention sur la diversité biologique relative aux mécanismes de financement innovants

Dans le cadre de sa 9<sup>ème</sup> Conférence des Parties, la Convention sur la diversité biologique (CDB) a adopté en 2008 une stratégie pour la mobilisation des ressources, dont l'objectif 4 vise à explorer les mécanismes de financement innovants et nouveaux à tous les niveaux, dans une perspective d'augmentation des fonds pour pourvoir aux objectifs de la convention.

L'objectif 4 se décline en 6 objectifs stratégiques qui constituent autant de MFI pour la biodiversité :

- **les paiements pour services environnementaux** ;
- **les réformes fiscales environnementales** ;
- **les mesures compensatoires** ;
- **les marchés de produits verts** ;
- **la biodiversité dans la finance internationale** ;
- **la biodiversité dans les financements pour le climat**.

#### Le rapport de la Global Canopy Foundation : *"The Little Biodiversity Finance Book"* (2010)

« *The Little Biodiversity Finance Book* » est un ouvrage diffusé par le *Global Canopy Programme* en marge de la COP de Nagoya. Il y recense une palette de sources et les étudie selon plusieurs critères (importance des flux potentiels ou existants, échelle géographique, échelle temporelle, payeur et mécanisme d'interaction).

Certains mécanismes sont déjà repris dans d'autres cadres, comme la réforme des subventions dommageables et les paiements pour services écosystémiques. Le LFBF propose cependant **quelques autres pistes** :

- **le recours à des initiatives volontaires** (philanthropie, aide au développement hors aide publique) ;
- **l'instauration de nouvelles taxes** (taxes sur le capital naturel, prenant la forme d'une taxe soit sur le prélèvement de ressources naturelles renouvelables, soit sur les activités qui impactent négativement la biodiversité et les services écosystémiques, taxes d'usager, premium sur les produits « biodiversité-compatible », à l'image des pratiques actuellement en place dans le domaine du commerce équitable) ;
- **l'idée d'une taxe sur les primes d'assurance**, dont une partie des recettes induites pourrait être allouée au financement de la biodiversité.

<sup>23</sup> Organisation des Nations Unies, Convention sur la diversité biologique : <http://www.cbd.int/financial/>



**Le rapport de l'OCDE (en cours d'élaboration) : "Finance Mechanisms for Biodiversity, Examining Opportunities to Scale-Up Resources and Design and Implementation Considerations to Address Challenges" (2012)**

Le rapport en cours d'élaboration par l'OCDE analyse les MFI en matière de biodiversité en les classant selon la typologie proposée par la CDB. Des exemples illustrent les analyses. Le tableau ci-dessous dresse un bilan des enjeux à prendre en compte dans la mise en œuvre de ces MFI.

**Tableau 6 : Points clés à considérer selon les 6 types de MFI (typologie CDB)**

Réformes fiscales environnementales	Paiements pour services écosystémiques	Compensation des atteintes à la biodiversité	Marchés de produits verts	Biodiversité et changement climatique	Biodiversité et financement du développement
Efficacité environnementale	Définir clairement les droits de propriété	Ratios d'équivalence et d'atténuation	Développer des critères pour les produits verts	Pilotage, rapportage et vérification	Intégrer la biodiversité dans les projets de développement
Efficacité fiscale	Définir clairement les enjeux et objectifs	Localisation de la compensation	Cadre (problème unique / multiple, ampleur / profondeur)	Additionalité	Basé sur la performance ou non
Équité / impacts distributifs	Mécanisme de rapportage et de vérification	Pilotage, rapportage et vérification	Echelle	Effets de fuite	Echelle (nationale ou niveau projet)
Faisabilité administrative et rendement	Etablir le seuil au-delà duquel il y a additionalité écologique et fixer les cibles des paiements	Additionalité (nouvelle contribution à la conservation) et acceptabilité de l'activité de compensation	Additionalité	Inamovibilité	Coût / efficacité
Faisabilité politique	Effets de fuite	Délai et inamovibilité	Évaluer la conformité	Protection de l'environnement	Gestion des risques
	Inamovibilité	Coûts de transaction	Traçabilité	Protection sociale	Consolidé ou fragmenté (cf Parker)
	Paiements basés sur la performance	Conformité et applicabilité	Adaptabilité		Pilotage et évaluation
	Effets distributifs	Participation des acteurs et équité	Gouvernance (comment le projet est élaboré, transparence et approche multi-acteurs, etc.)		

### 3.3.4 Négociations en cours

Nombre de MFI font l'objet de discussions au niveau international, notamment les taxes vertes, l'APA, la suppression des subventions aux énergies fossiles, etc. Les réformes fiscales environnementales, par exemple, font l'objet de débats intenses dans des enceintes comme l'OCDE et l'ONU : elles constituent un levier pour générer de nouvelles ressources publiques pour financer le développement durable. La mise en place d'une éventuelle taxe sur le transport aérien et

maritime international peut également s'inscrire dans ce cadre, à considérer qu'une partie des recettes soit affectée à la biodiversité.

La Convention sur la diversité biologique, réunie à Hyderabad en octobre 2012 à l'occasion de sa 11<sup>ème</sup> Conférence des parties, a souhaité que de nouvelles pistes d'instruments financiers innovants soient explorées, notamment afin de contribuer à la Stratégie de mobilisation des ressources pour la biodiversité 2011-2020 (CDB, 2012, décision XI/4). Toutefois, dans le cadre des négociations en cours au sein de la Convention sur la diversité biologique, les mécanismes de financement innovants n'ont pas fait l'objet d'un consensus. Certains pays en développement soutiennent ces mécanismes, tandis que d'autres y sont réticents ; ils craignent dans ce tournant une marchandisation de la nature. La CDB appelle ses parties à analyser les risques et bénéfices des mécanismes de financement innovants, en se basant notamment sur les conclusions du séminaire sur les mécanismes de financement innovants de la biodiversité qui s'est tenu à Quito en mars 2012. Cet événement s'est conclu avec l'apport de différentes propositions et garanties susceptibles de « rassurer » les pays en développement, notamment l'évaluation des MFI avec un code couleur selon le degré de risque associé et la reconnaissance du besoin de protection des plus faibles (voir p. 73).

## 3.4 Eau

### 3.4.1 Besoins

#### **Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau présidé par Michel Camdessus : « Financer l'eau pour tous » (2003)**

Ce rapport, également nommé « Rapport Camdessus » du nom du Président du Panel qui l'a élaboré, rappelle les engagements souscrits par les États membres des Nations Unies dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement et au Sommet de la Terre à Johannesburg à horizon 2015 :

- réduire de moitié la proportion de personnes n'ayant pas accès à une eau potable saine ;
- réduire de moitié la proportion de personnes n'ayant pas accès à un assainissement de base.

Pour atteindre ces objectifs, le rapport Camdessus préconise le doublement des flux de financement à destination du secteur de l'eau par rapport à leur niveau de 2003 (passant ainsi de 15 à 30 milliards de dollars par an).

#### **Le rapport du Groupe de travail dirigé par Angel Gurría : "Financing Water for All" (2006)**

Le « Rapport Gurría » s'inscrit dans la lignée du rapport Camdessus. Il rappelle, en préambule, les avancées faites depuis 2003. Le Rapport souligne ainsi la prise de conscience de la plupart des banques internationales de financement, ainsi que l'inscription au sein des conclusions du G8 d'Évian (2003) de l'engagement des Pays Membres à doubler le niveau d'APD destiné au secteur de l'eau (G8 d'Évian, 2003).

Le Rapport Gurría est le premier à proposer le recours à des mécanismes de financement innovants (MFI) pour entreprendre des actions immédiates pour répondre à deux défis :

- Les besoins de financement des gouvernements locaux, en particulier en période de décentralisation accélérée.
- Le financement des investissements nécessaires dans le domaine de la gestion de l'eau agricole afin d'améliorer l'efficacité et la productivité du secteur qui est le plus gros consommateur de ressources en eau.

La section portant sur le financement des investissements nécessaires à la gestion de l'eau agricole ouvre des pistes de réflexion autour des questions suivantes :

- Quels sont les besoins dans ce domaine ? Quelles sont leurs finalités (amélioration de l'efficacité, augmentation de la surface irriguée, etc.) ? A quelle échelle ces besoins s'expriment-ils (agriculture de subsistance à faible échelle ou grande entreprise multinationale) ?
- Qui doit payer pour ces investissements ? En particulier, où s'arrête la responsabilité publique et où l'intérêt privé doit-il prendre le relais ?
- Quels sont les mécanismes les plus appropriés ? Les diverses fonctions de l'eau dans le domaine agricole nécessitent en effet le recours à une variété d'outils complémentaires et fiables.

## Le rapport de l'OCDE « Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau » (2010)

Le rapport « Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau », publié en 2010 par l'OCDE, reprend les principales recommandations des deux rapports précités. Il apprécie si les objectifs ont été atteints et dégage des orientations pour les politiques publiques en faveur des services d'eau et d'assainissement (SEA). Les recommandations, volontairement ciblées sur les SEA, peuvent être transférées à d'autres activités liées à l'eau telles que la gestion intégrée des ressources en eau ou la fourniture d'eau pour l'agriculture.

Le rapport de l'OCDE se focalise principalement sur la mobilisation de financements **remboursables** fondés sur le **marché** tels que les prêts, les obligations et les actions, comme moyen de combler l'insuffisance de financement pour la réalisation des OMD et autres objectifs cruciaux du secteur.

L'une des principales contraintes liée aux projets de SEA provient de sa perception par les apporteurs potentiels de capitaux (banques, investisseurs institutionnels, etc.). Ces bailleurs de fonds potentiels estiment en effet que le secteur est « à haut risque et à faible rentabilité » alors que les projets de SEA, bénéficiant d'une demande relativement stable et peu dépendante du contexte économique global pour les installations à longue durée de vie, possèdent des fondamentaux économiques proches d'actifs économiques « à risque faible et à rentabilité faible mais régulière ».

Cette crainte avait été exprimée de manière assez générale dans le rapport du groupe de travail « Financer l'eau pour tous ». L'OCDE précise ce point et attire l'attention sur plusieurs sources de blocage en matière de financement du secteur de l'eau :

- **Contraintes d'accessibilité financière.** Dans les pays en développement et dans certains pays de l'OCDE, il peut être difficile d'aller au-delà d'un certain seuil d'augmentation des tarifs (dans le but de couvrir les coûts) pour certains groupes de clients vulnérables (et les points de vue divergent sur la manière de définir et de mesurer ces seuils d'accessibilité).
- **Disponibilité limitée des fonds** pour les opérateurs nationaux et les petits prestataires de services d'eau. Ces opérateurs doivent lever des fonds propres et se financer par l'emprunt sur les marchés de capitaux locaux, qui sont souvent insuffisamment développés pour que l'offre réponde à la demande de tels fonds.
- **Profil de risque et difficultés de gestion de certains risques.** Le secteur de l'eau cumule plusieurs risques caractéristiques des secteurs d'infrastructure, comme le risque commercial (principalement lié aux recettes), le risque contractuel, le risque de change, le risque non souverain et le risque d'ingérence politique (qui limite la capacité de fixer les tarifs sur la base d'une évaluation du déficit de financement à combler). Les investissements dans les zones défavorisées sont jugés particulièrement risqués en raison d'un taux de recouvrement présumé bas et de recettes limitées. Le risque de change est difficile à gérer à cause de l'asymétrie fondamentale entre des coûts et des recettes en monnaie locale et des financements habituellement disponibles en monnaie étrangère.
- **Insuffisance des fonds au niveau décentralisé.** Dans de nombreux pays, la décentralisation des services d'infrastructure a créé des besoins en investissements considérables parmi les administrations et les services publics locaux, alors que ceux-ci n'ont qu'un accès limité au financement externe remboursable. De plus, la gestion financière est souvent faible au niveau local et la solvabilité des entités publiques locales tend à l'être également. Bien souvent, les institutions financières internationales (IFI) elles-mêmes ne sont pas autorisées à prêter aux niveaux sous-souverains ou les administrations centrales sont réticentes à les laisser emprunter, de crainte d'un gonflement incontrôlé de la dette nationale. La décentralisation a par ailleurs réduit la taille de nombreux services publics de l'eau et augmente ainsi fortement les coûts de transaction liés à un accès aux marchés financiers.
- **Échéance courte des financements disponibles.** Dans le secteur de l'eau, les investissements ont une longue durée de vie alors que la plupart des marchés de capitaux et des institutions, en particulier dans des pays en développement, n'offrent que des prêts à court terme. Leur disposition à offrir des échéances plus longues dépendra de leur perception du risque de l'investissement et de l'existence d'investisseurs désireux d'investir sur le long terme (comme les fonds de pension, par exemple).
- **Bilans sous-capitalisés.** De nombreux services de l'eau (en particulier les services publics lorsque les tarifs sont trop bas pour couvrir même les coûts de fonctionnement) se trouvent dans une situation financière difficile. Avec des niveaux d'endettement élevés comparés à leurs fonds propres, leur capacité de lever des fonds supplémentaires est limitée ou le coût des emprunts devient prohibitif.
- **Manque de compréhension des investisseurs** et des prêteurs extérieurs. Les financiers ne sont pas très familiarisés avec le secteur de l'eau, qu'ils jugent souvent très politisé et « difficile » en raison du caractère politique de la fixation des tarifs et, dans certains cas, de la très vive résistance à la facturation des services de l'eau.
- **Manque de projets attractifs.** Conséquence de ces inadéquations critiques, les projets « *bancables* » (c'est-à-dire susceptibles d'être attractifs pour les financiers) sont rares dans le secteur de l'eau. Cela peut être dû également à la

complexité de l'élaboration de structures financières capables tout au moins d'atténuer certaines de ces asymétries à travers l'adoption d'instruments financiers innovants.

Dans ce contexte, les MFI ont pour but de modifier la perception négative des bailleurs de fonds potentiels dans les pays de l'OCDE, mais également dans les pays en développement et dans les pays les moins avancés. La mise en place de ces MFI doit nécessairement s'accompagner de réformes au niveau de la gouvernance et de la tarification, pour assurer des revenus solides de manière à réduire le risque et à permettre le remboursement des financements externes au fil du temps.

### 3.4.2 Réponses déjà apportées

Différentes initiatives ont vu le jour dans le secteur de l'eau, parmi lesquelles :

#### La Facilité pour l'eau

L'Union Européenne a créé en 2002 une **Facilité pour l'eau** destinée aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) signataires de l'accord de Cotonou. Dotée d'un budget de 500 millions d'euros, cette facilité vise notamment à stimuler l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour les populations défavorisées de ces pays en traitant activement la question du déficit de financement. La Facilité pour l'eau destinée aux pays d'ACP entend être un catalyseur au moyen d'un appui au développement et à la réforme des politiques sectorielles en la matière et à travers des méthodes flexibles et novatrices de financement des projets et des programmes d'adduction d'eau et d'assainissement.

La facilité repose sur trois principes clés :

- **La gouvernance** : la facilité pour l'eau axe tout particulièrement ses activités sur les pays ACP qui poursuivent ou sont fermement résolus à élaborer une politique nationale saine dans le secteur de l'eau, ainsi que sur les pays qui font des dépenses sociales une priorité. La facilité aidera ces pays à mettre en place le cadre institutionnel et réglementaire qui leur permettra d'attirer des ressources financières supplémentaires.
- **L'appropriation** : la facilité est entièrement guidée par la demande. Il s'agit d'un instrument permettant de soutenir et d'approfondir la participation des acteurs des pays ACP à la conception et à la mise en œuvre des politiques menées dans le domaine de l'eau.
- **L'innovation et la flexibilité** : un impact maximal est recherché en offrant des combinaisons créatives de subventions avec d'autres sources financières pour les infrastructures de base. Les subventions proposées pourraient constituer le capital de départ nécessaire pour le lancement des projets et un outil permettant de forger les partenariats entre secteur public et secteur privé qui sont nécessaires pour augmenter le financement.

La Facilité pour l'eau finance deux principaux types d'activités : l'amélioration de la gestion de l'eau et de la gouvernance et le cofinancement d'infrastructures d'eau potable et d'assainissement.

La structure organisationnelle responsable de la gestion de la Facilité pour l'eau a été constituée au sein de la Commission européenne. Lors de la préparation et de la mise en œuvre de projets à financer, la Commission peut faire appel au savoir-faire disponible au dehors de la Commission, notamment auprès des groupes d'experts des Etats membres, en collaborant avec la Banque européenne d'investissement et d'autres institutions de financement du développement et, le cas échéant, avec le secteur privé et les organisations non gouvernementales (ONG).

Les projets sont sélectionnés sur base d'appels à propositions ouverts à la majorité des acteurs étatiques et non-étatiques concernés dans les pays ACP et de l'UE. La sélection se fait à partir de critères définis par la Commission européenne dans les appels à propositions. Ceux-ci doivent être en conformité avec les objectifs du développement durable et avec la politique de l'Union en matière de gestion de l'eau dans les pays en développement, être cohérents avec les programmes de gestion intégrée par bassin hydrologique, prendre en compte la capacité de mise en œuvre des partenaires et la maturité du projet, etc.

De 2002 à 2012, la Facilité européenne de l'eau a permis de mobiliser 700 millions d'euros de financement pour favoriser l'accès à l'eau et à des installations sanitaires de base pour les populations les plus pauvres de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Cette facilité contribue également à la gestion de la ressource en eau dans ces pays. La France soutient cette initiative.

De manière plus globale, la France a quadruplé son APD bilatérale en faveur des OMD sur l'eau et l'assainissement entre 2001-2002 et 2009-2010 la faisant passer de 141 millions d'euros par an à 594 millions d'euros par an.

## Les instruments financiers source de revenus dans le secteur de l'eau : tarification, taxe, transports ; les « 3T » de l'OCDE

Selon l'OCDE, les trois sources fondamentales de revenus pour les SEA répondent à la dénomination dite des « 3T » : tarification, taxes et transferts (de l'APD ou du budget de l'Etat, par exemple).

Le rapport insiste sur le fait que ces 3T peuvent combler le déficit de financement des SEA et que le rôle des financements remboursables (via les MFI) est d'assurer le relais. En effet, le financement remboursable ne comble pas l'insuffisance de financement puisqu'il exige un remboursement à une date future et une rémunération du capital sous la forme d'intérêts ou de dividendes. Les prestataires de SEA cherchent habituellement à mobiliser des **financements remboursables** pour financer des **dépenses d'investissement** liées à la réparation, au renouvellement ou à l'extension des systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement, tandis que les coûts de fonctionnement et d'entretien courant sont habituellement financés par une combinaison des 3T.

Cependant, les « 3T » ne constituent pas un mécanisme de financement innovant en tant que tel.

### La loi Oudin

Les zones d'intervention privilégiées de la coopération décentralisée pour l'eau et l'assainissement sont l'Afrique de l'Ouest francophone et Madagascar. Les ressources levées grâce à la loi Oudin sont en plein développement dépassant vraisemblablement 25 millions d'euros en 2011. Une application généralisée de la loi Oudin permettrait de mobiliser un maximum théorique compris entre 60 millions d'euros et 120 millions d'euros par an.

La mise en œuvre de cette loi est encouragée, d'autant que la subvention est une ressource rare et que la France s'interdit de faire du prêt dans les pays les moins avancés (soit la grande majorité des pays africains).

Le dispositif de type « Loi Oudin » pourrait être transposé au niveau supranational. Les Britanniques et Néerlandais ont développé leur propre « facilité » conjointe, basée sur des dons volontaires gérés par une association, *Wateraid*. En mars 2012, le Parlement européen a adopté une résolution proposant un élargissement communautaire de cette solidarité sur la facture d'eau et son groupe eau y consacra un événement fin 2012. Le PNUD et le programme HABITAT des Nations Unies considèrent l'instauration d'un mécanisme similaire au niveau mondial.

### 3.4.3 Recommandations des rapports internationaux

#### Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau présidé par Michel Camdessus : « Financer l'eau pour tous » (2003)

Le rapport Camdessus propose un état des lieux des sources de financement dans le domaine de l'eau :

- **L'aide publique au développement (APD)**. Selon la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, est définie comme APD tout transfert financier dans lequel les dons représentent au moins 25 % du montant.
- **Les institutions financières multilatérales (IFM)**. Selon les auteurs du rapport, ces IFM sont les plus à même de gérer les nouveaux instruments financiers, car ces IFM sont les plus proches des politiques régionales de l'eau et peuvent entretenir des liens avec les collectivités.
- **Le crédit commercial international**. Les banques doivent se concentrer dans un premier temps sur des transactions précisément adaptées, pour constituer une base de bonnes pratiques visant à standardiser (et donc à rendre plus accessibles) les procédures financières et commerciales. Le développement du crédit commercial international doit par ailleurs se faire en coopération étroite avec les gouvernements, dont le but est de développer les marchés locaux de capitaux.
- **Les agences de crédit export (ACE)**. Lors du Sommet mondial de Johannesburg en 2002, l'eau et les énergies renouvelables ont été identifiées comme les deux domaines prioritaires de développement dans lesquels les ACE peuvent jouer un rôle. Les ACE traduisent la volonté de l'OCDE de lier les crédits à l'exportation et les objectifs sociaux. L'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public prévoit que trois secteurs annexés à cet arrangement bénéficient de taux d'intérêts minimum appliqués aux soutiens financiers publics (OCDE, 2012<sup>24</sup>). Ces secteurs sont :
  - les centrales nucléaires,

<sup>24</sup> Source : entretien téléphonique avec un représentant de l'OCDE, et lien web suivant : <http://www.oecd.org/fr/tad/creditsaexportation/taux.htm>

- les aéronefs civils,
- l'énergie renouvelable et la ressource en eau.
- **L'investissement et la gestion privés**, en particulier provenant des petits entrepreneurs locaux. La notion d'aide basée sur les résultats est pour la première fois avancée dans le cadre du rapport Camdessus et a été réutilisée dans le rapport de l'OCDE de 2010.
- **Les initiatives communautaires et les ONG actives sur le terrain**. Le rapport préconise la mise en place de programmes de micro-crédit ainsi qu'une étude de faisabilité de Fonds décentralisés pour le développement d'initiatives locales.

### Le rapport du Groupe de travail dirigé par Angel Gurría : "Financing Water for All" (2006)

Sans proposer de mécanisme concret « clé en main », le rapport Gurría propose quelques pistes à développer pour mobiliser davantage de financements pour soutenir les investissements dans le domaine de l'irrigation, notamment :

- le recours **plus systématique à des taxes pour les usagers** ;
- l'analyse des dysfonctionnements administratifs qui pénalisent **l'utilisation efficace de l'APD** ;
- la simplification des démarches à accomplir pour les investisseurs privés (qui placent leur argent dans des projets ou souhaitent faire un don).

### Le rapport de l'OCDE (2010) « Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau »

Le rapport « Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau » de l'OCDE propose uniquement des MFI ayant pour but de **faciliter la mobilisation de financements remboursables sur le marché**.

Les outils proposés ont pour but principal de rétablir la confiance des investisseurs dans les projets du domaine de l'eau :

- Un **financement mixte** consiste à combiner un financement concessionnel (dons ou prêts comportant un élément de don) et un financement remboursable pour appuyer un projet unique ou un programme global de prêts. Dans le secteur de l'eau, cela a été fait au niveau de projets spécifiques ou via la création de véhicules de financement dans le but d'associer diverses sources de financement (telles que la Facilité ACP-UE pour l'eau, différents véhicules relevant du Groupe de développement des infrastructures privées en Colombie, qui réescompte les prêts des banques commerciales pour le développement d'infrastructures locales...). Un financement mixte peut prendre des formes diverses, celle de dons consentis dans le cadre de l'APD sous la forme de bonifications d'intérêts, de financement d'amorçage pour des fonds renouvelables ou de contributions à la création de mécanismes de préparation de projets. Les principaux objectifs d'un financement mixte sont d'attirer, pour un projet donné, des fonds qui autrement ne seraient pas investis, tout en veillant à ce que les objectifs essentiels des politiques publiques, comme un accès et des services accrus pour les pauvres, soient atteints.
- La **microfinance** est apparue comme un moyen pour s'affranchir des contraintes de l'accessibilité financière aux services, en particulier pour les ménages et les petits prestataires de services d'eau des pays en développement. Jusqu'ici, son utilisation dans le secteur de l'eau a été limitée, du fait en partie d'un manque de sensibilisation et d'une compréhension limitée de leur secteur respectif par les professionnels de la microfinance et de l'eau. L'APD peut contribuer au développement de l'utilisation de la microfinance pour les SEA en offrant un financement d'amorçage pour les fonds renouvelables ou pour l'ensemble des institutions de microfinance. Les donateurs et les IFI peuvent sensibiliser aux produits de la microfinance à travers des activités de renforcement de capacités ou en associant la microfinance à d'autres types d'instruments de financement dans les projets qu'ils choisissent de soutenir.
- **L'aide sous condition d'allocation de résultats** (*output-based aid*, OBA) est un outil de financement innovant incitatif qui conditionne une partie des financements aux résultats effectifs et mesurables fournis par les prestataires de services. Bien qu'un nombre croissant de projets pilotes adoptent les principes de l'OBA dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, l'approche doit encore être intégrée. Telle qu'appliquée actuellement, elle génère un haut niveau de complexité et des coûts de transaction élevés, ce qui rend l'extension de ses mécanismes au niveau national difficile dans la plupart des cas, excepté pour des programmes plus vastes. En outre, les Institutions financières internationales et les donateurs ont, en règle générale, maintenu des règles relativement rigides pour l'utilisation de ces garanties (avec, par exemple, des exigences de contre-garanties ou des restrictions à l'offre de garanties autonomes), ce qui signifie que les coûts de transaction pour les candidats restent élevés. Les principes de l'OBA peuvent également être adoptés dans la mise en œuvre de programmes publics, comme cela a été le cas en Inde à travers la Campagne d'assainissement total.

- La constitution de **supports de financement groupé** peut être un moyen utile d'ouvrir l'accès au financement à un grand nombre d'emprunteurs relativement petits, en particulier avec l'utilisation combinée de garanties pour améliorer leur crédit. Ces groupements sont particulièrement bien adaptés au secteur décentralisé de l'eau dans lequel les opérateurs de petite et moyenne taille rencontrent des difficultés pour obtenir des financements sur une base individuelle.
- Quelques institutions financières internationales et donateurs, comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ou l'AFD, pratiquent avec succès **le prêt direct au niveau sous-souverain** sans qu'une garantie de l'administration centrale soit nécessaire. Toutefois, de nombreux autres donateurs et IFI n'ont pas été en mesure de prêter au niveau non souverain, soit parce que leurs statuts ne les y autorisent pas, soit parce qu'ils ne sont pas disposés à prendre un risque qu'ils ne pourront gérer de manière adéquate. En outre, dans un grand nombre de pays, les entités non souveraines soit sont trop faibles financièrement pour emprunter, soit n'ont pas la capacité de monter un projet bancable éligible à un financement par des donateurs. Les administrations centrales elles-mêmes ne sont pas nécessairement disposées à prêter directement aux administrations infranationales, en particulier lorsqu'elles ne sont pas en mesure de garder la maîtrise de la dette globale qui s'accumule au niveau national et qu'elles peuvent avoir à couvrir en dernier ressort en cas de défaillance, même si elles n'ont donné aucune garantie explicite.
- **Lever des fonds propres** peut aider les compagnies des eaux à renforcer leurs bilans souvent sous-capitalisés. Cette diversification capitalistique permet de ne pas se limiter à mobiliser des fonds en provenance d'entreprises privées (dont la capacité d'apport de fonds propres est limitée) et d'utiliser ces injections de fonds propres pour obtenir d'autres formes de financement des investissements. La mobilisation de fonds propres via les marchés de capitaux peut renforcer la discipline financière et améliorer la transparence, y compris pour les entreprises dont le capital est principalement détenu par l'État (dont un certain nombre de sociétés publiques des eaux au Brésil, qui sont des sociétés cotées). Lorsqu'il leur est demandé d'apporter des fonds propres pour faire face à une situation difficile, nombre de donateurs tendent à se montrer réticents car ces apports de fonds propres peuvent être considérés comme une subvention implicite lorsque les rendements attendus sont très faibles. Toutefois, aussi longtemps que la discipline financière est maintenue, les apports de fonds propres peuvent renforcer le bilan et fournir une base saine pour l'obtention de formes supplémentaires de financement, comme les prêts et obligations. Dans ce cas, les IFI et les donateurs peuvent faire eux-mêmes ces injections de fonds, y compris en échangeant des titres de créance contre une prise de participation ou aider à l'élaboration de contrats de participation du secteur privé avec des apports de fonds propres.
- La **notation** peut contribuer à améliorer la transparence et faciliter l'accès des emprunteurs aux marchés de capitaux. Des progrès significatifs ont été accomplis en matière de notation des administrations municipales et des compagnies des eaux, bien que l'utilisation de ces notations soit restée limitée, en particulier sur les marchés qui sont trop petits pour l'élaboration d'une échelle de notation nationale et où la notation engendre des coûts qui ne se justifient pas. De façon plus générale, la fiabilité des notations a été remise en cause au vu des décalages temporels en matière d'information et du possible manque d'indépendance des agences de notation (problème de la relation mandant/mandataire). Les donateurs et les IFI peuvent intervenir dans l'élaboration de systèmes non officiels de notation, c'est à dire de systèmes reposant sur un exercice ponctuel, pour examiner la solvabilité de sociétés et peuvent faire des recommandations sur les façons de l'améliorer. Les efforts entrepris, à l'initiative des donateurs, pour améliorer la qualité de l'information, accroître la coordination entre les sources et diffuser son existence pourraient avoir un impact positif sur l'image du secteur auprès des financiers extérieurs.
- Enfin, les **facilités de préparation de projets** peuvent également aider à définir et préparer des projets *bancables* pour l'eau. Un petit nombre de facilités de ce type ont été mises en place au niveau international. Ces facilités ont été particulièrement utiles dans des zones géographiques bien définies, comme l'Europe orientale ou les pays méditerranéens, où elles ont été créées pour accompagner des politiques bien définies. En Afrique sub-saharienne, elles peuvent être particulièrement utiles pour aider les pays ayant des capacités limitées de préparation de projets à élaborer des projets qui ne pourront attirer des financements remboursables que s'ils sont combinés à des modes de financement innovants mêlant subventions et prêts ou utilisant un système de garanties pour réduire le risque perçu. La mise en place de facilités de préparation des projets doit s'accompagner d'un renforcement de l'expertise locale pour la préparation de projets, de leur conceptualisation jusqu'au stade de l'étude et de la mise en œuvre des réformes d'accompagnement.

### 3.4.4 Négociations en cours

Les 10 années 2001-2011 ont été consacrées avec les rapports Camdessus, Gurria, les travaux des bailleurs de fonds, le secteur privé et les forums sur l'eau à relever le défi de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, cible 4 de l'Objectif du millénaire pour le développement (OMD). Camdessus observant que l'échelle des besoins des PED dépassait de loin les possibilités de l'APD, même doublée en pourcentage de l'APD (G8 d'Evian : passer l'APD petit cycle de l'eau de 5 à 10 % de l'APD totale ; initiative et facilité européenne de l'eau, Facilité africaine de la BAD, loi Oudin, Water Aid,...) les travaux se sont concentrés sur la recherche de MFI visant à sécuriser l'investissement privé international (fonds de pension, grands groupes de service, banques...) et local (collectivités, PME locales, porteurs d'eau,...). En sus de ces mécanismes, les travaux de l'OCDE et du Forum de l'eau ont tenté d'éclairer les conditions d'une bonne gouvernance du petit cycle de l'eau : subsidiarité, y compris financière et décentralisation.

S'il reste beaucoup à faire au plan local sur le petit cycle de l'eau<sup>25</sup>, notamment pour l'assainissement dans les pays les moins avancés (majorité des pays africains) et en Inde, l'APD dédiée atteint déjà 9 % de l'APD totale, la France a triplé la sienne, les facilités européennes et africaines sont financées, les partenariats public-privé internationaux ou locaux et les coopérations décentralisées spécifiques se sont multipliés. Par contre, les ressources et milieux naturels aquatiques, y compris les zones humides et lacustres, les écosystèmes et la biodiversité associés connaissent de graves pressions. C'est pourquoi l'Union européenne a adopté la Directive cadre sur l'eau, prônant le retour au bon état écologique et ils engagent de coûteux programmes de mesure.

La réflexion actuelle sur les MFI dans le domaine de l'eau pourra être rapprochée de celle menée dans le domaine de la biodiversité. De fait, les travaux mériteraient d'être élargis au financement durable du grand cycle de l'eau<sup>26</sup>, en tenant compte des réflexions menées dans le cadre de la CDB sur le financement des services écosystémiques. Les 10 années 2012-2021 pourraient traiter des cibles périphériques telles les services écosystémiques de purification, stockage d'eau, prévention des crues, sécheresses et autres événements climatiques extrêmes, réservoirs de biodiversité et de ressources alimentaires, etc. Il s'agirait de tenter de motiver et d'amorcer le financement de ces objets aujourd'hui orphelins ; cela signifie également de travailler sur la gouvernance (quels maîtres d'ouvrage ? quels partenaires, notamment privés ? quels montages financiers ?). On retrouve ici toutes les contraintes des MFI biodiversité ; avec un atout : les constats formulés ci-dessus sont de plus en plus portés par les acteurs privés et financiers du petit cycle de l'eau, qui commencent à identifier un rapport de coûts favorable aux solutions préventives plutôt que curatives. Ces acteurs savent gérer et trouver des moyens financiers nécessaires. Des applications concrètes pourraient découler de ces réflexions, à condition de les mener avec ces partenaires et non en parallèle.

Le 6ème forum Mondial de l'eau s'est tenu à Marseille en mars 2012 et a permis de faire le point sur l'ensemble de ces sujets.

<sup>25</sup> Le petit cycle de l'eau comprend l'eau potable et assainissement

<sup>26</sup> Le grand cycle de l'eau comprend l'eau potable, assainissement et les services rendus aux écosystèmes



## 4 Quel potentiel pour les MFI : évaluation de ces instruments, priorisation ?

### 4.1 Éléments d'évaluation de la rationalité économique des MFI

Différents concepts permettent d'évaluer le potentiel des MFI à l'aune de leur efficacité économique. Certains concepts sont communs à de nombreux mécanismes, d'autres plus spécifiques. Ce rapport propose quelques pistes de réflexion sur l'analyse économique des MFI.

La littérature internationale souligne l'importance des **coûts de transaction associés à certains mécanismes de financement innovants** (ONU, 2011 ; CGDD, 2010 ; etc.). Les outils d'information et de gestion des dispositifs, les moyens en personnel et en informatique sont autant de ressources indispensables pour assurer la gestion de mécanismes de financement innovants ; mais ces moyens sont coûteux et occasionnent des coûts d'entrée dans le dispositif qui peuvent s'avérer prohibitifs notamment pour certains pays en développement. Ainsi, certains pays ne peuvent tirer profit des bénéfices attendus par certains MFI puisqu'ils n'ont pas été en mesure de financer leur entrée dans le dispositif. Ces coûts de transaction peuvent être particulièrement élevés lorsque la participation au dispositif est faible ou morcelée (CGDD, 2010). Les paiements pour services écosystémiques, notamment, peuvent occasionner des coûts de transaction élevés qui empêchent certains acteurs d'y entrer. C'est également le cas des fonds qui mobilisent des ressources financières pour la santé. L'Alliance GAVI et le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme « *demandent la création dans chaque pays bénéficiaire d'un mécanisme national de coordination composé de toutes les principales parties prenantes comme instance chargée d'élaborer et de mettre en oeuvre ses programmes sous responsabilité nationale* » (ONU, 2011). Or de tels dispositifs sont susceptibles d'engendrer des coûts substantiels.

La mise en œuvre des MFI se heurte à nombre d'**obstacles administratifs et juridiques** (Landau, 2004 ; Commission européenne, 2010, etc.). Au niveau européen, la mise en place d'une contribution financière dépend de la compatibilité de ce mécanisme avec les dispositions des traités européens. De même, les traités internationaux qui régissent le transport aérien peuvent constituer autant d'obstacles juridiques à l'établissement d'une taxe sur le transport aérien. De plus, quelle peut être la légitimité démocratique d'une taxe internationale (sur le carbone, sur les opérations financières notamment) lorsqu'elle n'est pas décidée par les représentants du peuple ? Autant de freins juridiques et administratifs à la mise en place d'un MFI qui doivent être évalués avant d'établir les modalités d'un instrument de financement innovant. Une évaluation rigoureuse de ces obstacles peut conduire à la mise en place d'un MFI efficace et fiable, puis générer d'importantes économies d'échelle, grâce à la simplification des procédures administratives et juridiques.

Le niveau de mise en œuvre et donc l'efficacité d'un instrument économique basé sur des contributions volontaires (notamment PSE ou mesures fiscales positives) dépendent largement du degré de **participation** des acteurs économiques au dispositif. L'asymétrie d'information sur le fonctionnement de l'instrument ou son existence même, les incertitudes quant aux risques éventuels liés à la mise en œuvre de cet instrument et les doutes quant à la pérennité des engagements sur le long terme constituent des paramètres pouvant limiter la participation à de telles initiatives.

L'efficacité économique d'un mécanisme de financement innovant dépendra souvent de son **articulation avec d'autres mécanismes et de l'éventuelle synergie entre différents instruments**. Deux instruments peuvent être couplés pour renforcer l'efficacité de chacun des dispositifs. Il existe souvent en particulier des liens directs entre un ou plusieurs MFI servant à lever de nouvelles ressources et des MFI destinés à appuyer des investissements. Une contribution volontaire sous forme d'un don lié à l'achat d'un produit peut alimenter un fonds fiduciaire. De même, tout ou partie des recettes levées grâce à une contribution obligatoire peut alimenter un dispositif de co-financement. Un dispositif d'obligations vertes peut également alimenter un fonds thématique.

Les **effets redistributifs et le potentiel en matière d'équité** des mécanismes de financement innovants constituent également des enjeux non négligeables. Il s'agit de savoir quelle peut être l'incidence d'un mécanisme en matière de partage des richesses et de réduction de la pauvreté. Si une taxe comme la contribution sur les transactions financières prélève des ressources auprès de certains acteurs économiques en particulier, il apparaît crucial d'étudier les incidences économiques de la taxe (Commission européenne, 2010). Une taxe carbone ou une contribution sur les émissions du transport maritime et aérien international pourrait également entraîner des effets redistributifs :

- effets redistributifs directs : c'est-à-dire sur les pollueurs. Certains d'entre eux seront-ils compensés sur la base d'une assiette indépendante de leur niveau de pollution ? Comment ?
- effets redistributifs indirects : la taxe internationale générera des revenus domestiques substantiels qui pourront occasionner une réforme fiscale ayant potentiellement des effets redistributifs.

Les PSE sont un autre exemple de MFI pouvant avoir des effets redistributifs. Le CGDD (2010) a souligné qu'un PSE associant la préservation de la biodiversité avec des objectifs économiques pouvait avoir des effets positifs en matière de réduction de la pauvreté. C'est pourquoi les PSE au sein des pays en développement et le mécanisme REDD+ visent en premier lieu la préservation de l'environnement et intègrent aussi la réduction de la pauvreté comme co-bénéfice, pour contribuer à un meilleur partage des richesses. En outre, la prise en compte des questions d'équité et de disparité entre revenus a un impact sur l'acceptabilité politique, laquelle peut conditionner la mise en œuvre du mécanisme. Toutefois, les MFI peuvent aussi avoir des effets anti-redistributifs notamment lorsqu'ils présentent des coûts d'entrée importants ou peuvent influencer sur l'accès aux ressources et au foncier (cas des PSE, cf CGDD 2010).

En outre, quelques pistes de réflexion peuvent être proposées selon le type d'instruments dont il est question.

Les taxes et les instruments de marché pour l'environnement sont analysés sous le prisme du concept de « **double dividende** » (Landau, 2004 ; Commission européenne, 2010) : il s'agit de vérifier qu'un instrument de financement innovant peut avoir un double effet positif :

- Un objectif écologique : internaliser les externalités négatives, en particulier les impacts environnementaux, dans le cas d'une taxe carbone par exemple. Pour que les externalités environnementales soient prises en compte, un seuil de pollution est fixé, au-delà duquel les rejets doivent être internalisés selon le principe du « pollueur-payeur ». La taxation peut aussi intervenir dès la première unité de pollution émise.
- Un objectif économique : utiliser le produit de la taxe, ou du marché de permis si les permis sont vendus aux enchères, pour améliorer l'impact économique de l'instrument, en réduisant ou supprimant un prélèvement à forte distorsion.

Le marché de permis ou la taxe doivent être réajustés pour être durablement efficaces. Dans le cas d'un marché de permis, le nombre de permis alloués pourra être réduit ou augmenté. Dans le cas d'une taxe, l'assiette pourra être élargie ou rétrécie. Ce double dividende vise donc à intégrer des considérations tant écologiques qu'économiques dans un même instrument. Les réajustements permettront au régulateur d'inciter indirectement les acteurs économiques à l'innovation.

L'analyse des **paiements pour services écosystémiques** à l'aune de leur rationalité économique nécessite d'aborder quelques éléments spécifiques. La prise de conscience de l'existence d'un service écosystémique et l'opportunité d'un paiement de ce service peuvent susciter de la part de certains acteurs publics ou privés des revendications en matière de rémunération et des recherches de rentes, sans changement significatif des pratiques ou inflexion de la trajectoire, qui constituent des « **effets d'aubaine** ».

*« Dans les systèmes de PSE à paiements uniformes, les fournisseurs de services pour lesquels les coûts d'opportunité sont les plus faibles sont les plus enclins à participer au programme. Or, il y a souvent une relation positive entre gains environnementaux (parcelles soumises à une forte pression foncière, par exemple) et les coûts d'opportunité. Ainsi, les parcelles les moins prioritaires joignent davantage le programme. Ce biais, qualifié de **sélection adverse**, est largement observé dans la pratique. »* (CGDD, 2010)

En outre, dans les paiements pour services écosystémiques, « **Des phénomènes de fuites des impacts environnementaux ont été observés dans certaines situations où la mise en place du PSE déplace les pressions sur d'autres parcelles au sein de la même exploitation, sur d'autres écosystèmes riverains, dégradant les services environnementaux que ces derniers fournissent** » (CGDD, 2010). Ces phénomènes de fuite peuvent être réduits en exerçant un contrôle des parcelles se situant à la périphérie de la zone de PSE ou sur lesquelles sont susceptibles de se reporter les dégradations que l'on cherche à éviter. Ces différents éléments qui peuvent limiter l'efficacité des PSE, voire induire des effets pervers, doivent être analysés dans le raisonnement économique et opérationnel soutenant l'élaboration d'un PSE.

Les **mécanismes de financement innovants visant à compenser les impacts sur la biodiversité** reposent sur l'hypothèse que les écosystèmes endommagés puis restitués produiront des services de qualité semblable aux écosystèmes originels. Mais, comme le note le CGDD (2010), « *l'expérience démontre que la compensation à fonctions égales est utopique* ». Si la restauration repose sur une ou plusieurs unités de mesure de la biodiversité, comme c'est le cas dans les mécanismes de compensation proposés par l'agence américaine de protection de l'environnement (« *Environmental Protection Agency* ») celles-ci ne peuvent refléter toute la complexité de la biodiversité. De plus, les

actions écologiques soutenant la restauration de la biodiversité doivent prioriser certains enjeux au détriment d'autres. Ce raisonnement conforte l'importance d'une évaluation rigoureuse de la biodiversité et des services écosystémiques pour favoriser leur maintien et de l'application de la séquence « éviter / réduire / compenser » dont la plate-forme d'échange « BBOP » (« *Business and Biodiversity Offset Programme* »), entre autres dispositifs innovants, assure la promotion.

Enfin, il convient d'évaluer la proposition de mécanisme de **loterie mondiale** au regard de **ses effets distributifs**. Une analyse comportementale montre que les populations à revenus modestes consacrent au jeu une part de leur revenu plus importante que les populations à revenus élevés. Le fait de mettre en place une loterie dont les revenus seront consacrés de façon exclusive (ou quasiment exclusive) aux enjeux planétaires ne modifie pas cette tendance. De fait, la pertinence d'un mécanisme dont le financement est assuré par des populations à revenus modestes pose question.

## 4.2 Éléments d'évaluation de l'efficacité des MFI internationaux

Le présent rapport structure l'analyse de l'efficacité des MFI internationaux selon des éléments de réflexion tirés des rapports du PNUD (2012) ; et du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (WESS, 2012). Cette partie s'inspire en particulier des rapports sur les mécanismes de financements innovants du Secrétariat général de l'ONU (2011), du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (2012), et du PNUD (2012).

### Dans quelle mesure les MFI ont-ils créé des flux financiers additionnels pour le développement ?

D'après le PNUD, même si certains MFI génèrent effectivement des financements additionnels alloués au développement (taxe sur les billets d'avion, système de permis d'émission, contributions volontaires, etc.), la mesure de l'additionnalité vis-à-vis de l'aide publique classique se heurte à des difficultés. Le décaissement par les pays développés de fonds issus des MFI et d'autres sources traditionnelles se fait en même temps. Les financements innovants viennent souvent compléter les ressources d'une organisation internationale alimentée par d'autres canaux. Dès lors, établir une distinction entre sources de financement est très difficile. Une telle analyse vaut également pour les pays bénéficiaires, qui peuvent masquer une augmentation potentielle des recettes issues des MFI en réduisant les ressources domestiques allouées par ailleurs à un secteur donné. Le PNUD et l'ONU (2011 ; 2012) recommandent d'établir une distinction plus nette entre financements traditionnels et innovants afin d'évaluer l'apport spécifique des financements innovants et l'additionnalité des MFI à l'APD.

Le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies pointe aussi le **problème de l'additionnalité** des fonds verticaux à l'aide publique au développement. Dans le domaine de la santé, l'IFFIM lève des financements grâce à des remboursements futurs d'aide publique au développement, les échanges dettes / santé associés au mécanisme Debt2Health sont financés par de l'aide au développement bilatérale et les contributions diverses à UNITAID sont canalisées via les budgets d'aide publique au développement.

**L'additionnalité des MFI à l'aide publique au développement doit être clarifiée** : il s'agit en particulier de déterminer comment les MFI doivent être comptabilisés. Le rapport du PNUD considère que les flux résultant des MFI doivent être comptabilisés séparément à l'aide publique au développement.

### Les mécanismes de financement innovants du développement ont-ils délivré des résultats concrets en matière de développement ?

Des « fonds verticaux » ou programmes thématiques se sont développés au cours des années 90, principalement dans les secteurs de la santé, et dans une moindre mesure, du climat. Ils permettent de financer un problème spécifique (PNUD, 2012).

**L'approche verticale des fonds** permettant de lever des ressources dans le domaine de la santé et dans une moindre mesure, du climat, repose sur trois arguments clés :

- Ces fonds reflètent un **fort consensus politique** sur la nécessité de gérer des problèmes de santé et de climat spécifiques au niveau global.
- Les **interventions spécifiquement adaptées à certaines maladies démontreront des résultats quantifiables et seront donc un succès**, en particulier pour les donateurs.

- Les **mécanismes sont orientés vers les biens publics globaux** (qui fournissent des bénéfices à tous les pays) ou les biens publics internationaux (qui fournissent des bénéfices à un groupe de pays). (UNDESA, 2012).

Cependant, le rapport WESS (2012) souligne que les résultats attendus sont loin d'être atteints. Dans le secteur du climat, malgré les objectifs affichés à Copenhague de financer autant l'adaptation que l'atténuation du changement climatique, **l'atténuation (financement des biens publics globaux, selon l'ONU) attire bien plus de financements que l'adaptation au climat (financement du développement, selon l'ONU) et la préservation de la biodiversité.** L'*International Climate Initiative*, le fonds allemand financé en partie grâce à la vente aux enchères des permis d'émissions de CO<sub>2</sub>, priorise l'atténuation du changement climatique et non l'adaptation des populations vulnérables à ces changements.

Les fonds verticaux sont **difficiles à évaluer d'un point de vue qualitatif**. Et l'ONU souligne le fait que, sauf « *pour le mécanisme de garantie de marché et le Fonds pour des médicaments antipaludéens à des prix abordables, il n'y a pas de système de suivi ou d'évaluation propre aux mécanismes innovants de financement.* » (ONU, 2011).

- Dans le secteur de la santé, une plate-forme commune mise en place en 2009 devrait contribuer à une meilleure évaluation des financements (y compris innovants) en matière de santé.
- Dans les secteurs du climat et de la biodiversité, le suivi des financements et la vérification des résultats constituent des enjeux centraux des négociations en cours sur les MFI. L'évaluation des fonds dans le secteur du climat est délicate puisque la plupart des fonds dédiés au financement du climat (19 sur les 23 mentionnés par le *Climate Funds Update*) sont devenus opérationnels dans les 5 dernières années

En outre, analyser les MFI selon les résultats obtenus peut comporter des biais : les informations détaillées au niveau projet peuvent être moins disponibles et il existe un risque d'analyse du résultat à court terme au détriment d'une analyse à plus long terme.

### Quels pays ont bénéficié des MFI et pourquoi ?

L'APD est distribuée à un petit nombre de pays en développement : en 2009, 10 pays ont reçu 25 % de l'aide des pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Dans le domaine de la santé, il s'agit de pays pauvres. Dans le domaine du climat et pour les obligations vertes de la Banque mondiale, il s'agit de pays à revenus intermédiaires. Même s'il semble que les critères d'attribution soient plus transparents pour les MFI que pour l'APD traditionnelle, les procédures d'attribution et les modalités d'accès aux MFI devraient être simplifiées, afin que davantage de pays puissent y accéder (en particulier les petits Etats et les pays pauvres) (PNUD, 2012).

### Est-ce que les MFI ont permis de lever des ressources stables et prévisibles pour le développement et le climat / l'environnement ?

Le PNUD (2012) souligne que beaucoup de mécanismes sont vulnérables à l'incertitude ou aux chocs exogènes. Certaines initiatives (*International Finance Facility for Immunisation, Advance Market Commitment*) dépendent des promesses de don des donateurs et les ressources ne sont effectivement prévisibles que pour un certain temps. Les taxes pourraient apparaître plus stables mais dépendent également du contexte économique mondial. Les contributions volontaires (la marque [RED] par exemple) dépendent aussi du contexte socio-économique, notamment du comportement des consommateurs. Donc, beaucoup de MFI sont pro-cycliques par nature. A l'avenir et considérant que la levée de ressources financières en APD dépend beaucoup du contexte économique propre aux pays donateurs, il serait souhaitable qu'au moins certains MFI clés puissent être contre-cycliques et déboursent plus de financements en période difficile et moins en période favorable. Enfin les mécanismes de financement innovants du développement devraient délivrer des **financements prévisibles** pour maximiser l'efficacité de l'aide (PNUD, 2012).

### Est-ce que les MFI ont permis aux pays bénéficiaires de s'approprier l'enjeu du développement ?

La littérature internationale (ONU, PNUD, etc.) souligne que beaucoup de MFI canalisent des ressources via des programmes verticaux ou thématiques. Par définition, les fonds sont préaffectés et cela empêche un alignement avec les priorités nationales des pays bénéficiaires. Ensuite, le degré d'appropriation par les pays bénéficiaires dépend beaucoup du mode de gouvernance du MFI : « *executive board* » qui associe dans une certaine mesure le pays, application des programmes directement au niveau national ce qui laisse davantage de marge de manœuvre, etc. Il y a une forte demande, de la part des pays en développement, pour allouer les ressources au travers des budgets nationaux et selon le système de financement public local, ainsi que cela est pratiqué pour certains programmes d'aide publique au développement. **Le PNUD recommande l'appropriation par les pays bénéficiaires**, qui est vitale pour pérenniser les résultats du développement sur le long terme.

## Est-ce que les mécanismes de financement innovants du développement ont encouragé le développement des capacités au sein des pays en développement ?

Le rapport du PNUD affirme que sans stratégies nationales de développement et institutions efficaces, sans lois effectives et personnel compétent, les pays en développement éprouvent des difficultés dans la mise en place de leurs politiques. Les programmes verticaux / thématiques sont en général assortis d'unités ad-hoc de mise en œuvre des programmes sur le terrain. Mais bien souvent ces programmes verticaux n'ont pas été intégrés dans les stratégies nationales des pays aidés et contournent les institutions locales, ce qui peut être source de tensions : les MFI ont ainsi été à l'encontre des engagements internationaux visant à faire appel aux cadres nationaux pour catalyser les financements. Seul le développement de capacités au niveau local est à même de pérenniser les résultats du développement sur le long terme. Si les systèmes nationaux ne sont pas assez forts, ils doivent être réformés, pour que les initiatives de financement innovantes pour le développement utilisent au maximum les ressources locales : personnes, compétences, savoirs, technologies et institutions. Les résultats du développement ne peuvent être pérennisés qu'avec **l'apport des capacités locales** et les MFI doivent en faire usage.

## Les MFI pour le développement ont-ils accentué les problèmes de fragmentation et de coordination dans la distribution de l'aide internationale ?

La fragmentation constitue un problème dans l'aide au développement et les MFI y contribuent (ONU, UNDESA, PNUD). Par exemple, l'OCDE estimait que le nombre d'agences multilatérales chargées de l'aide au développement s'élevait à 263 en 2008.

### L'aide au développement est de plus en plus fragmentée tant dans le secteur de la santé que dans celui du climat.

Dans le secteur de la santé, les MFI alimentent plusieurs fonds aux structures de gouvernance distinctes. Par ailleurs, ces fonds n'ont pas d'assise sur le terrain : ils confient cette prestation à d'autres parties prenantes. La multiplicité de parties prenantes et de processus associés aux mécanismes de financement innovants pose des questions de fragmentation. Le nombre de donateurs et de projets a considérablement augmenté et, de facto, la taille moyenne d'un projet diminue. Les initiatives prises dans le domaine de la santé (Debt2Health, IFFIM, etc.) n'ont pas remplacé les donateurs bilatéraux, mais ont complexifié le paysage de la coopération qui était déjà opaque. En outre cette fragmentation accroît les coûts de transaction de l'aide publique au développement. Face à ces critiques, le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme et la « *Global Alliance for Vaccines and Immunisation* » (GAVI) ont amélioré leur support aux systèmes de santé des pays en développement et ont accru la coordination de leurs actions respectives au sein des pays en développement. Ils ont créé en 2009 une plate-forme visant à soutenir les systèmes de santé nationaux, avec l'Organisation mondiale de la santé et la Banque mondiale : la *Health Systems Funding Platform* (ONU, 2011 ; PNUD, 2012 ; UNDESA, 2012).

Les pays en développement font face à un **choix très large et à une certaine complexité** face au nombre de partenaires en matière de développement. Les MFI pourraient encore accentuer cette fragmentation, spécialement dans le domaine du climat. Mais il existe un grand potentiel pour mettre en commun les procédures, utiliser davantage le support budgétaire direct et structurer davantage certaines initiatives (PNUD, 2012).

## Est-ce que le financement innovant pour le développement est durable sur le long terme ?

Certaines initiatives démontrent un potentiel pour générer un flux durable de ressources pour le développement, l'environnement et le climat. D'autres constituent des injections de financement monétaire à court terme. Ces dernières, source d'instabilité, ne sont pertinentes que dans certaines circonstances (par exemple, une campagne de vaccination ou une intervention humanitaire ponctuelles). Les initiatives à même de fournir des ressources de façon plus durable dans le temps seront utilisées pour des investissements de long terme. **Certains MFI générateurs de dette (obligations, etc.) seront adaptés aux pays à revenus intermédiaires, tandis que les pays à revenus bas devraient bénéficier de dons.**

## Est-ce que les financements innovants pour le développement peuvent être dupliqués dans d'autres secteurs du développement ou d'autres régions ?

Les MFI qui peuvent être étendus ou qui peuvent être dupliqués devraient être priorisés, selon le PNUD (2012). C'est notamment le cas des **taxes (financière, carbone, sur le tabac), qui démontrent un grand potentiel d'extension**. Par exemple, la taxe sur les billets d'avion peut être aisément étendue à d'autres pays. Pour d'autres mécanismes, la duplication pose davantage de difficulté ; le potentiel de duplication des systèmes de conversion de dettes semble par exemple limité : certaines dettes ne sont pas éligibles à ces dispositifs, certains créateurs ne souhaitent pas s'engager dans de tels mécanismes et certains pays n'y sont pas éligibles.

Les MFI pourraient être davantage développés dans les secteurs de l'éducation et de l'agriculture, puisque les secteurs de la santé, de l'environnement ou du climat en ont déjà bénéficié. Le développement des MFI est toutefois souvent freiné par la difficulté à atteindre un accord international pour les mettre en œuvre de façon coordonnée.

Les MFI qui bénéficieront d'un soutien / d'une appropriation des pays en développement (exemple du *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility*) seront davantage valorisés. Considérant l'incertitude et les crises économiques dans le monde, les instruments destinés à réduire les risques souverains (prêts contracycliques, mécanismes d'assurance) deviendront très attractifs.

Enfin, les mécanismes de financement innovants régionaux bénéficieront d'une meilleure appropriation des pays parties (PNUD, 2012).

## Bien public global et développement

Le Département des Affaires économiques et sociales de l'ONU (2012) propose des éléments de réflexion sur la **différence entre bien public global et développement**. Financements du développement et des biens publics globaux peuvent se superposer, si une priorité nationale d'un pays en développement constitue également une priorité internationale ou si un investissement dans les biens publics mondiaux au niveau international a un impact dans un ou plusieurs pays en développement. Cependant, l'ONU considère que les biens publics globaux sont des causes mondiales qui attirent les donateurs sans correspondre nécessairement aux priorités des pays en développement. Par exemple, le financement de l'atténuation du climat serait davantage vu comme la production d'un bien public au niveau global (la stabilisation du climat, à terme), tandis que le financement de l'adaptation au changement climatique relèverait plutôt du financement du développement (aide aux pays en développement). En l'occurrence, le financement des biens publics globaux ne relève que partiellement de la coopération et de l'aide au développement puisque les biens publics globaux sont susceptibles de bénéficier autant aux pays en développement qu'aux pays développés. De plus, l'ONU estime que l'allocation de l'aide publique au développement est fondée sur une évaluation des besoins et sur des considérations redistributives ; alors que le financement des biens publics globaux repose sur une logique d'efficacité : comment produire efficacement un bien public global donné et comment un pays aux ressources limitées pourra contribuer efficacement à la production de ce bien public ?

### 4.3 Evaluation des risques associés aux MFI

L'évaluation des risques associés aux MFI est un enjeu crucial pour promouvoir leur adoption par des groupes d'Etats, dans les négociations internationales.

Ainsi par exemple, certains MFI, notamment certains outils de marché, ne sont pas adaptés au domaine de la biodiversité. Si les mécanismes de marché internationaux ont constitué un apport dans le secteur du climat (système d'échange de droits à polluer ETS, protocole de Kyoto, etc.), leur mise en œuvre au niveau international pour financer la biodiversité serait dangereuse. En effet, les unités de biodiversité ne sont pas interchangeable comme peuvent l'être les unités de CO<sub>2</sub>. Echanger des permis de biodiversité au niveau international reviendrait à nier le caractère unique de chaque composante de biodiversité, et ainsi à remettre en cause la notion même de diversité biologique.

Les mécanismes de financement innovants reposant sur le marché sont préférés à ceux reposant sur l'instauration d'une taxe internationale, sans doute parce que les premiers occasionnent moins de contraintes politiques que les seconds dans le processus de mise en œuvre (UNDESA, 2012, etc.). Cependant les mécanismes de marché doivent être régulés par la puissance publique afin d'éviter qu'ils engendrent des effets indésirables. La création de ces marchés peut entraîner des phénomènes de spéculation, des fuites voire des fraudes, ainsi que l'a montré le cas des fraudes à la TVA sur le marché carbone européen. Cela implique donc une mobilisation active d'instances à même de prévenir les risques, de mettre en œuvre des systèmes de vigilance et d'intervenir rapidement pour corriger les défaillances observées.

La prévention des risques dans le domaine de la biodiversité peut amener à préférer certains types de MFI à d'autres. L'exemple de grille de lecture présentée ci-dessous (cf encadré 25) consiste à classer les mécanismes de financement innovants permettant de mobiliser des ressources complémentaires pour la biodiversité selon des codes couleurs en fonction des risques que peuvent présenter ces mécanismes, et qui pourront freiner ou encourager certains Etats à les soutenir.

### Encadré 31 : Proposition visant à classer les MFI pour la biodiversité selon les risques associés.

A l'occasion d'un dialogue informel régi par la règle du « *Chatham House* »<sup>27</sup>, organisé par la CDB sur les mécanismes de financement innovants pour la biodiversité qui s'est tenu du 3 au 9 mars 2012 à Quito, les participants ont discuté de la possibilité d'instaurer une grille permettant de classer les principaux outils économiques de mobilisation de ressources additionnelles à l'aide publique au développement, selon un code couleur correspondant au degré d'acceptation du mécanisme. Cette grille prendrait le format suivant :

- En vert, les MFI auxquels un Etat ou un groupe d'Etat se dit favorable. Ce code couleur est ensuite à adapter au contexte des différents mécanismes. Sont cités dans ce cadre : les taxes vertes, les taxes sur le capital naturel et droits d'accès, les contrats désendettement / développement, les prêts bonifiés, la conversion des subventions dommageables à la biodiversité, et d'autres taxes : Tobin, bonus d'assurance, transport maritime, etc.
- En orange, les MFI auxquels un Etat ou ensemble d'Etats se dit favorable mais uniquement sous certaines conditions. Les MFI de cette catégorie doivent donc être clarifiés et abordés avec prudence. Ont été cités les paiements pour services écosystémiques, les mécanismes de compensation, de certification, etc.
- En rouge, les MFI auxquels un Etat ou groupe d'Etats se dit défavorable. En effet, ces MFI pourraient être source de dérives multiples, notamment au sein des pays en développement : banques de milieux, banques d'espèces, mutualisation des compensations, marché de droit à développement, mécanismes de quota individuels transférables, Initiative de développement vert, mise au enchères des permis, etc. Dès lors, ces MFI ne sont mobilisables que dans des situations bien encadrées.

<sup>27</sup> La règle du « *Chatham House* » stipule que « *Quand une réunion, ou l'une de ses parties, se déroule sous la règle de Chatham House, les participants sont libres d'utiliser les informations collectées à cette occasion, mais ils ne doivent révéler ni l'identité, ni l'affiliation des personnes à l'origine de ces informations, de même qu'ils ne doivent pas révéler l'identité des autres participants.* » Source : <http://www.chathamhouse.org/about-us/chathamhouserule-translations>

## Liste des encadrés

Encadré 1 : Le consensus de Monterrey .....	11
Encadré 2 : quelques définitions des MFI dans la littérature internationale .....	15
Encadré 3 : le rapport Landau .....	18
Encadré 4 : le groupe pilote sur les financements innovants pour le développement .....	18
Encadré 5 : Un projet de traité pour instaurer une taxe sur les transactions financières .....	21
Encadré 6 : la taxe sur les transactions financières en France .....	22
Encadré 7 : une taxe ou un mécanisme de marché pour les transports aérien et maritime internationaux.....	22
Encadré 8 : la marque [RED], contribution au fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme	24
Encadré 9 : les marchés de produits verts dans le domaine de la biodiversité .....	25
Encadré 10 : la vente aux enchères des permis d'émissions de CO2 par l'Allemagne.....	26
Encadré 11 : les obligations vertes de la Banque mondiale .....	27
Encadré 12 : Les obligations vertes de la région Ile-de-France.....	27
Encadré 13 : le financement des Objectifs du millénaire pour le développement par la loterie nationale belge.....	28
Encadré 14 : Le mécanisme de conservation de la biodiversité, fonds fiduciaire de l'Etat de Rio de Janeiro : « Funbio » .....	29
Encadré 15 : Le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme.....	33
Encadré 16 : L'initiative « EarthFund » rattachée au Fonds pour l'environnement mondial (FEM), ou « Global Environmental Facility » (GEF) .....	33
Encadré 17 : Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM).....	34
Encadré 18 : Le fonds fiduciaire UE / Afrique pour les infrastructures.....	35
Encadré 19 : Le fonds fiduciaire pour la préservation de la biodiversité à Madagascar .....	35
Encadré 20 : Les fonds démonstrateurs Ademe.....	36
Encadré 21 : Fundo Amazônia do Brasil et Guyana REDD + Investment Fund .....	37
Encadré 22 : L'initiative « Yasuni Ishpingo Tambococha Tiputini » (ITT).....	38
Encadré 23 : le mécanisme de tiers investissement .....	39
Encadré 24 : Le prêt environnement et maîtrise de l'énergie (PEME) AFD et Association GRAINE.....	40
Encadré 25 : Des systèmes assurantiels internationaux face aux catastrophes naturelles majeures.....	43
Encadré 26 : Le mécanisme assurantiel français de prévention des inondations, dit « fonds cat' nat' » .....	43
Encadré 27 : Les échanges dettes / développement et dette / nature à l'initiative de la France.....	45
Encadré 28 : L'échange dette nature entre les Philippines et WWF .....	45
Encadré 29 : Le mécanisme REDD + .....	46
Encadré 30 : les mécanismes de financement innovant dans le secteur de la santé .....	53
Encadré 31 : Proposition visant à classer les MFI pour la biodiversité selon les risques associés.....	77



## Liste des sigles et abréviations

- ACE : Agence de crédit export
- ACP : Afrique Caraïbe Pacifique (pays de l'ACP, signataires de la Convention de Lomé et de la Convention de Cotonou)
- ADEME: Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- AFD : Agence française de développement
- AGF : Groupe de haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement climatique (ONU)
- AMC : *Advance Market Commitment*
- APA : Accès et partage des avantages liés aux ressources génétiques
- APD : Aide publique au développement
- BBOP : *Business and Biodiversity Offset Programme*
- BEI : Banque européenne d'investissement
- BERD : Banque européenne de reconstruction et de développement
- BM : Banque mondiale
- BIRD : Banque internationale de reconstruction et de développement (BM)
- C2D : Contrat désendettement / développement
- CAD : Comité d'assistance au développement (OCDE)
- CCNUCC : Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (ONU)
- CCRIF : *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility*
- CDB : Convention sur la diversité biologique (ONU)
- CDC : Caisse des dépôts et consignations
- CDM : *Clean Development Mechanisms*
- CGDD : Commissariat général au développement durable (MEDDE)
- COP : *Conference Of the Parties* (CDB, CCNUCC)
- ECOFIN : Conseil de l'Union européenne pour les affaires économiques et financières
- EUTS : *European Union Trading Scheme*
- FAO *Food and Agricultural Organization* (ONU)
- FFEM : Fonds français pour l'environnement mondial
- FMI : Fonds monétaire international
- GAVI : *Global Alliance for Vaccines and Immunisation*
- GDI : *Green Development Initiative*
- FEM: Fonds pour l'environnement mondial
- GRIF : Fonds d'investissement REDD+ du Guyana
- ICI : *International Climate Initiative* (Allemagne)
- IDA : *International Development Association* (BM)
- IFFIM : International Finance Facility for Immunisation
- IFI : Institutions financières internationales
- IFM : Institutions financières multilatérales
- KfW : *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Banque allemande chargée de l'aide au développement)
- MAEE : Ministère des affaires étrangères et européennes

MEDDE : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

MFI : Mécanismes de financement innovants

OACI : Organisation de l'aviation civile internationale

OBA : Output based Aid (aide sous condition d'allocation de résultats)

OMD : Objectifs du millénaire pour le développement

OMI : Organisation maritime internationale

OMS : Organisation mondiale de la santé

ONG : Organisation non-gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

PAM : Programme alimentaire mondial

PED : Pays en développement

PNB : Produit national brut

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

PSE : Paiements pour services écosystémiques

PS-Eau : Programme de solidarité pour l'eau

REDD+ : Démarches générales et mesures d'incitation positive en ce qui concerne la Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts ; et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'augmentation des stocks de carbone forestier dans les pays en développement

SEA : Services d'eau et d'assainissement

SIDA : Syndrome d'immunodéficience acquise

TEEB : The Economics of Ecosystems and Biodiversity

TTF : Taxe sur les transactions financières

UICN : Union internationale pour la conservation de la nature

UNICEF : *United Nations International Children's Emergency Fund* (ONU)

WWF : *World Wildlife Fund*

## Bibliographie

Assemblée nationale : Projet de loi de finances rectificative pour 2012, document n°4332 ; 8 février 2012 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl4332.asp#P383\\_63390](http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl4332.asp#P383_63390)

Agence française de développement (AFD) : « Les prêts » [en ligne] ; disponible sur :

<http://www.afd.fr/home/outils-de-financement-du-developpement/prets>

Agence française de développement (AFD) : « Outils de financement » ; [en ligne], disponible sur :

<http://www.afd.fr/home/outr-mer/agences-outr-mer/Nouvelle-Caledonie/outils-financement-nc>

Sur le Prêt environnement et maîtrise de l'énergie (PEME), cf également :

<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/PAYS/NOUVELLE%20CALEDONIE/PEME%20-%20Fiche%20produit%20gd%20public%2006.01.2012.pdf>

Agence française de développement : « Cartographie des engagements de l'AFD dans les fonds fiduciaires sur la période 2004 – 2010 » ; Série «évaluation et capitalisation ; n°35 ; novembre 2010 ; [en ligne] ; disponible sur :

<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Evaluations/Evaluation-capitalisation/35-evaluation-capitalisation.pdf>

Banque européenne d'investissement (BEI) : fiche descriptive : « Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures » ; 2011 [en ligne], disponible sur :

<http://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/attachments/Publications/itf-brochure-fr-jan-2011.pdf>

Banque européenne d'investissement, Commission européenne, la Banque de l'Union européenne : Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures : « Rapport annuel 2011 » ; juillet 2012 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://www.eib.org/attachments/country/eu\\_africa\\_infrastructure\\_trust\\_fund\\_annual\\_report\\_2011\\_fr.pdf](http://www.eib.org/attachments/country/eu_africa_infrastructure_trust_fund_annual_report_2011_fr.pdf)

Banque mondiale (BM) : « Lancement des premières « obligations vertes de la Banque Mondiale » ; 5 janvier 2009 ; [en ligne] ; disponible sur :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:22024948~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>

Banque mondiale (BM) : *policy research paper* WPS5111 : *"Innovating Development Finance, From Financing Sources to Financial Solutions"* ; novembre 2009 ; [en ligne] ; disponible sur

<http://elibrary.worldbank.org/docserver/download/5111.pdf?expires=1341389903&id=id&accname=quest&checksum=45A3184120BA4102E3B2B59D905DD536>

Banque mondiale (BM) : *"Green Bond fact sheet"* ; 26 juillet 2011 ; [en ligne] disponible sur :

<http://treasury.worldbank.org/cmd/pdf/WorldBankGreenBondFactSheet.pdf>

Banque mondiale (BM), Fonds monétaire international (FMI), Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), Banque régionales de développement (BRD) ; et al. : *"Mobilizing climate finance ; a paper prepared at the request of G20 finance ministers"* ; 6 octobre 2011 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://www.g20-g8.com/g8-g20/root/bank\\_objects/G20\\_Climate\\_Finance\\_report.pdf](http://www.g20-g8.com/g8-g20/root/bank_objects/G20_Climate_Finance_report.pdf)

Bill Gates : « Mettre à Profit l'Impact de l'innovation pour Financer le Développement du 21<sup>ème</sup> siècle », rapport aux leaders du G20, sommet de Cannes, novembre 2011 ; [en ligne] ; disponible sur :

<http://www.thegatesnotes.com/~media/Images/GatesNotes/G20/G20-Documents/g20-report-french.pdf>

Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) - Climat : « Financer la transition vers une économie verte par les obligations : un grand bond en avant ? » ; Point Climat n°14 ; mai 2012 [en ligne], disponible sur :

[http://www.cdclimat.com/IMG/pdf/12-05\\_point\\_climat\\_14\\_-\\_financer\\_la\\_transition\\_vers\\_une\\_economie\\_verte\\_par\\_les\\_obligations\\_-\\_un\\_grand\\_bond\\_en\\_avant.pdf](http://www.cdclimat.com/IMG/pdf/12-05_point_climat_14_-_financer_la_transition_vers_une_economie_verte_par_les_obligations_-_un_grand_bond_en_avant.pdf)

Camdessus, Michel : « Financer l'eau pour tous », Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, Conseil Mondial de l'Eau, Mars 2003 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://www.financingwaterforall.org/fileadmin/www/Library/Publications\\_and\\_reports/CamdessusReport\\_fr.pdf](http://www.financingwaterforall.org/fileadmin/www/Library/Publications_and_reports/CamdessusReport_fr.pdf)

*Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility : "Annual Report 2010-2011"* ; septembre 2011 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://www.ccrif.org/sites/default/files/publications/CCRIFAnnualReport2010\\_2011.pdf](http://www.ccrif.org/sites/default/files/publications/CCRIFAnnualReport2010_2011.pdf)

Chatham House : *"Chatham House Rule Translations"* ; [en ligne] ; disponible sur :

<http://www.chathamhouse.org/about-us/chathamhouserule-translations>

*Climate Funds Update : "International Climate Initiative"* [en ligne] disponible sur :

<http://www.climatefundsupdate.org/listing/international-climate-initiative>

Code général des collectivités locales : chapitre V : « coopération décentralisée » ; article L1115-1-1 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D6A1643371D78286FD6CB5CE7188B528.tpdjo16v\\_1?idSectionTA=LEGISCTA000006164470&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20120425](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D6A1643371D78286FD6CB5CE7188B528.tpdjo16v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006164470&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20120425)

Commission européenne : « Proposition de décision du conseil » [COM(2010) 653 final] ; [en ligne] ;

disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0653:FIN:FR:DOC>

Commission européenne : « Tenir les promesses de l'Europe sur le financement du développement » ; 12 septembre 2007 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/r13001\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13001_fr.htm)

Commission européenne : Commission staff working document n°SEC(2010) 409 final : *"Innovative financing at a global level"* ; 2010 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/international/documents/innovative\\_financing\\_global\\_level\\_sec2010\\_409\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/international/documents/innovative_financing_global_level_sec2010_409_en.pdf)

Commission européenne : COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN n°SEC(2004)246} – « Traduire le consensus de Monterrey dans la pratique : la contribution de l'Union européenne »

Conseil de l'Union Européenne : Proposition de directive du Conseil du 28 septembre 2011 établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE [COM(2011) 594 final – Non publié au Journal officiel].

Conseil de l'Union européenne : Document 5555/13 PRESSE 23 : *"Financial transaction tax : Council agrees to enhanced cooperation"* ; 22 janvier 2013 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/134949.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134949.pdf)

*Conservation Finance Alliance* : « Revue des expériences des fonds fiduciaires pour la conservation de la biodiversité » ; mai 2008

Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) : n°FCCC/CP/2009/11/Add.1, « *Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009 ; Additif ; Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa quinzième session* », décision 2/CP.15 Accord de Copenhague ; 2009 ; [en ligne] ; disponible sur : <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fr/11a01f.pdf>

Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) : « Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010 ; Additif ; Deuxième partie: Mesures prévues par la Conférence des Parties à sa seizième session » ; 15 mars 2011 ; [en ligne] ; disponible sur : <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/fr/07a01f.pdf#page=2>

Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) : « *Innovative Options for Financing* » ; (2007)

Convention sur la diversité biologique (CDB) : « *Innovative financial mechanisms* », [en ligne] ; disponible sur <http://www.cbd.int/financial/innovative/>

Convention sur la diversité biologique (CDB) : doc n°UNEP/CBD/COP/11/35 « *Annex I: Decisions adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its eleventh meeting (Hyderabad, India, 8-19 October 2012)* » ; 19 octobre 2012 ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-11/full/cop-11-dec-en.pdf>

Convention sur la diversité biologique (CDB) : Protocole de Nagoya ; 29 octobre 2010 ; [en ligne] ; disponible sur : <http://treaties.un.org/doc/source/signature/2010/Ch-XXVII-8-b-Corr-Original.pdf>

Convention sur la diversité biologique (CDB) : doc n° UNEP/CBD/COP/11/14/Add.2\* : « Report of the high-level panel on global assessment of resources for implementing the strategic plan for biodiversity 2011-2020 » ; 26 septembre 2012

Convention sur la diversité biologique (CDB) : document n° UNEP/CBD/WG-RI/4/INF/10 : « *Full assessment of the amount of funds needed for the implementation of the convention for the sixth replenishment period of the trust fund of the global environment facility* » ; 25 avril 2012 ; [en ligne] ; disponible sur <http://www.cbd.int/doc/meetings/wgri/wgri-04/information/wgri-04-inf-10-en.pdf>

Demarolle, Alain ; et al. : « Rapport sur les fonds souverains » ; La Documentation Française ; 2008 ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000299/0000.pdf>

*The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)* : « Rapport d'étape » ; 2008 ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.teebweb.org/Portals/25/Documents/TEEB-InterimReport-French.pdf>

Europa, synthèse de la législation de l'Union européenne : « Taxe sur les transactions financières » ; 23 novembre 2011 ; [en ligne] ; disponible sur : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/single\\_market\\_services/financial\\_services\\_general\\_framework/mi0087\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/financial_services_general_framework/mi0087_fr.htm)

---

\* Reissued to incorporate the corrections to the figures in paragraph 29 on page **Erreur ! Signet non défini.** below and the entries under targets 5, 7 and 15 in table E52 as contained in document UNEP/CBD/COP/11/14/Add.2/Corr.1 of 25 September 2012.

Fonds pour l'environnement mondial (FEM) : « Qu'est ce que le FEM ? » ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.thegef.org/gef/node/180>

Fonds pour l'environnement mondial (FEM) : "The GEF Earth Fund (Public Private Partnership" ; [en ligne] ; disponible sur <http://www.thegef.org/gef/PPP>

Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme : "Debt2Health mechanism" ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.theglobalfund.org/en/innovativefinancing/debt2health/mechanisms/>

Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme : "Results" ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.theglobalfund.org/en/innovativefinancing/debt2health/results/>

*The Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI Alliance) : "How the pneumococcal Advance Market Commitments works ?" ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.gavialliance.org/funding/pneumococcal-amc/how-the-pneumococcal-amc-works/>*

*The Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI Alliance) : "Advance market commitments (AMCs)" ; [en ligne] ; disponible sur : [http://fr.gavialliance.org/vision/in\\_financing/amcs/index.php](http://fr.gavialliance.org/vision/in_financing/amcs/index.php)*

G8 France 2003 : « Eau : plan d'action du G8 » ; [en ligne] ; disponible sur : [http://www.g8.fr/evian/francais/navigation/le\\_sommet\\_2003/documents\\_du\\_sommet/eau\\_-\\_plan\\_d\\_action\\_du\\_g8.html](http://www.g8.fr/evian/francais/navigation/le_sommet_2003/documents_du_sommet/eau_-_plan_d_action_du_g8.html)

G20-G8 France 2011 : « Déclaration finale du sommet de Cannes » ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/francais/pour-la-presse/communiqués-de-presse/declaration-finale-du-sommet-de-cannes.1561.html>

*The Global Canopy Foundation: "The Little Biodiversity Finance Book" , 2010 ; [en ligne] ; disponible sur : [http://www.globalcanopy.org/sites/default/files/LittleBiodiversityFinanceBook\\_3rd%20edition.pdf](http://www.globalcanopy.org/sites/default/files/LittleBiodiversityFinanceBook_3rd%20edition.pdf)*

*Global Health Europe, a Platform for European Engagement for Global Health: "more on new funding tools" ; [en ligne] ; disponible sur : [http://www.globalhealthurope.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=161&catid=54&Itemid=53](http://www.globalhealthurope.org/index.php?option=com_content&view=article&id=161&catid=54&Itemid=53)*

Groupe national sur les forêts tropicales (GNFT) : « Forêts tropicales : point d'étape et nouveaux défis ; quelles orientations pour les acteurs français » ; 3<sup>ème</sup> rapport ; juin 2012

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement : « Missions du groupe pilote » ; 28 décembre 2010 ; [en ligne] ; disponible sur <http://leadinggroup.org/article21.html>

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement : « Compte rendu de la 10<sup>ème</sup> session plénière du Groupe pilote pour les financements innovants du développement, Madrid, 27 février 2012 » ; [en ligne] ; disponible sur : [http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf/Compte\\_Rendu\\_Madrid.pdf](http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf/Compte_Rendu_Madrid.pdf)

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement : Rapport du groupe d'experts à la Task force sur les transactions financières internationales pour le développement : « Mondialiser la solidarité ; arguments en faveur des contributions financières » ; 22 octobre 2009 ; [en ligne] disponible sur : [http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf\\_RapportFR.pdf](http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf_RapportFR.pdf)

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement : « Taxe sur les billets d'avion » ; 23 février 2009 ; [en ligne] ; disponible sur <http://www.leadinggroup.org/rubrique160.html>

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement : « *Comment mettre en œuvre aujourd'hui une taxe multilatérale et multijuridictionnelle* » ; rapport international d'expertise, version provisoire ; Lieven Denys, octobre 2011 ; [en ligne] ; disponible sur : [http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf/Rapport\\_TTF\\_FR.pdf](http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf/Rapport_TTF_FR.pdf)

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement : « Financements innovants pour le développement : déclaration » ; [en ligne], disponible sur : [http://leadinggroup.org/IMG/pdf\\_Declaration\\_FR-2.pdf](http://leadinggroup.org/IMG/pdf_Declaration_FR-2.pdf)

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement : « Publication du rapport du Groupe Pilote sur la mise en œuvre de la Taxe sur les transactions financières » ; 30 janvier 2012 ; [en ligne] disponible sur : <http://www.leadinggroup.org/article990.html>

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement : « Loterie mondiale » ; 6 janvier 2010 ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.leadinggroup.org/article31.html>

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement : « Présentation du projet Yatsuni ITT mis en œuvre en Equateur » ; 12 mars 2012 ; [en ligne] ; disponible sur : <http://leadinggroup.org/rubrique299.html>

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement : « Réunion informelle sur les financements innovants et le changement climatique » ; 16 décembre 2009 ; [en ligne] ; disponible sur : <http://leadinggroup.org/rubrique151.html>

Gurria, Angel (et al.) : « *Financing Water for All* » ; 2006

*International Finance Facility for Immunisation, supporting Global Alliance for Vaccines and Immunisation: "disbursements"* ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.iffim.org/funding-gavi/disbursements/>

Landau, Jean Pierre ; et al. : Rapport au Président de la République : « *Les nouvelles contributions financières internationales* » ; La Documentation Française, 2004

Le Monde / Agence France presse : « La taxe sur les transactions financières adoptée à l'Assemblée nationale » ; 13 mars 2012 ; [en ligne] ; disponible sur : [http://abonnes.lemonde.fr/economie/article/2012/02/16/la-taxe-sur-les-transactions-financieres-adoptee-a-l-assemblee-nationale\\_1643886\\_3234.html](http://abonnes.lemonde.fr/economie/article/2012/02/16/la-taxe-sur-les-transactions-financieres-adoptee-a-l-assemblee-nationale_1643886_3234.html)

Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Journal officiel du 5 août 2008 ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019283050>

Dr Kadel, Ralf (KfW) ; Bürki, Noémie (BMZ) : « *Madagascar trust fund for sustainable protection of nature reserves* » ; octobre 2007 ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.cbd.int/doc/fin/submission/fin-madagascar-kfw-bmz-en.pdf>

*Medicine Patent Pool: "How it works"* ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.medicinespatentpool.org/WHAT-WE-DO/How-it-works>

Ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) : « Mettre en place les contrats de désendettement et de développement » ; 23 novembre 2010 ; [en ligne] ; disponible sur :

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/aide-au-developpement-et/gouvernance-democratique/gouvernance-financiere/mettre-en-place-les-contrats-de/>

Ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) : « Le financement du développement ; Présentation » 11 octobre 2010 ; [en ligne] ; disponible sur :

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/aide-au-developpement-et/dispositifs-et-enjeux-de-l-aide-au/enjeux-du-developpement/le-financement-du-developpement/>

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) : « Quelle coopération internationale française pour faire face au défi climatique ? Le financement du climat en G20 sous présidence française » ; janvier 2012

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et de l'énergie (MEDDTL) : « Conservation et utilisation durable de la biodiversité et des services écosystémiques » ; Collection Références du Commissariat général au développement durable, septembre 2010 ; [en ligne] ; disponible sur :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Refbiodiv2.pdf>

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et de l'énergie (MEDDTL) : « Compenser les atteintes à la biodiversité : expériences internationales et enseignements pour la France » ; Collection Le Point Sur du Commissariat général au développement durable, n°133 ; août 2012 ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/LPS133.pdf>

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) : « *Le financement de la gestion des ressources en eau en France* » Collection Etudes & Documents du Commissariat général au développement durable, n°62 ; janvier 2012 ; [en ligne] ; disponible sur <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED62.pdf>

Ministère de l'écologie, du développement durable, et de l'énergie (MEDDE) : « *La compensation des atteintes à la biodiversité à l'étranger* » Collection Etudes & Documents du Commissariat général au développement durable, n°68 ; août 2012 ; [en ligne] ; disponible sur <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED68-2.pdf>

Ministère de l'économie, des finances et du commerce extérieur : 2<sup>ème</sup> projet de loi de finances rectificative 2012 ; 4 juillet 2012 ; [en ligne] ; disponible sur :

<http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/12727.pdf>

Cf également : <http://www.economie.gouv.fr/deuxieme-projet-de-loi-de-finances-rectificative-pour-2012>

Ministère de l'économie, des finances et du commerce extérieur : Projet de loi de finance 2013 : « Les dispositions budgétaires » [en ligne] ; disponible sur <http://www.economie.gouv.fr/files/projet-loi-finances-2013-plf-dispositions-budgetaires.pdf>

Ministère de tutelle de la loterie nationale de Belgique : « Règlement de l'appel à projets 2011 relatif aux Objectifs du millénaire pour le développement » ; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.objectifsdumillenaire.be/reglement/>

Net News Publisher: « *Development Bank of Samoa Signs Concessional Loan Agreement with the European Investment Bank* » ; 5 février 2010 ; [en ligne] ; disponible sur :

<http://www.netnewspublisher.com/development-bank-of-samoa-signs-concessional-loan-agreement-with-the-european-investment-bank/>



Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) / *Working party on statistic*: Document DCD/DAC/STAT/RD(2011)1/RD1 “*Mapping of some innovative finance for development mechanisms*”; 7 février 2011

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), Comité d'aide au développement: “*DAC Members' Net Official Development Assistance in 2010*”; [en ligne]; disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/54/41/47515917.pdf>

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), Comité d'aide au développement: “*Aid to health*”; décembre 2011; [en ligne]; disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/26/39/49907438.pdf>

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE): « Des mécanismes de financement innovants pour le secteur de l'eau »; 2010

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE): *Working Party on Biodiversity, Water and Ecosystems*: Document ENV/EPOC/WPBWE(2011)11/REV1: “*Finance Mechanisms for Biodiversity, Examining Opportunities to Scale-Up Resources and Design and Implementation Considerations to Address Challenges*”; (version provisoire, mai 2012)

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE): « Crédits à l'exportation: taux d'intérêts minimum »; [en ligne]; disponible sur <http://www.oecd.org/fr/tad/creditsaexportation/taux.htm>

Organisation mondiale de la santé: “*Accelerating progress towards the health-related Millennium Development Goals*”; 2010; [en ligne]; disponible sur : [http://www.who.int/topics/millennium\\_development\\_goals/MDG-NHPS\\_brochure\\_2010.pdf](http://www.who.int/topics/millennium_development_goals/MDG-NHPS_brochure_2010.pdf)

Organisation des nations unies (ONU): *UN Millenium project “Expanding the financial envelope to achieve the Goals”*; [en ligne]; 2006; Disponible sur : [http://www.unmillenniumproject.org/reports/costs\\_benefits2.htm](http://www.unmillenniumproject.org/reports/costs_benefits2.htm)

Organisation des nations unies (ONU): Conférence Internationale sur le financement du développement, « Un partenariat pour le développement: le consensus de Monterrey » 22 mars 2002, [en ligne], disponible sur : <http://www.un.org/french/ffd/pressrel/22apress.htm>

Organisation des nations unies (ONU): document n°A/CONF.198/11: « Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement »; 2002; [en ligne]; disponible sur : [http://archive.unctad.org/fr/docs/aconf198d11\\_fr.pdf](http://archive.unctad.org/fr/docs/aconf198d11_fr.pdf)

Organisation des nations unies (ONU): document n° A/CONF.216/L.1 / Rio+20, Conférence des Nations Unies sur le développement durable: « L'avenir que nous voulons »; 2012; [en ligne]; disponible à partir du site web suivant : <http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>

Organisation des nations unies (ONU): Résolution adoptée par l'Assemblée Générale n°RES/62/187: « Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en oeuvre du Consensus de Monterrey »; 2008

Organisation des nations unies (ONU): *UN-REDD Programme: “About REDD+”*; [en ligne]; disponible sur : <http://www.un-redd.org/AboutREDD/tabid/582/Default.aspx>

Organisation des Nations Unies (ONU) : Rapport du Secrétaire général A/66/334 : « Mécanismes innovants de financement du développement » ; 1<sup>er</sup> septembre 2011 ; [en ligne] disponible sur :

[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/66/334&referer=/english/&Lang=F](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/334&referer=/english/&Lang=F)

Organisation des Nations Unies (ONU) : Rapport du Groupe consultatif de haut niveau des Nations Unies sur le financement de la lutte contre les changements climatiques (AGF) ; 5 novembre 2010 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF\\_reports/AGF%20Report.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf)

Organisation des Nations Unies (ONU) : Enquête annuelle du Département des affaires économiques et sociales E/2012/50/Rev. 1 ST/ESA/341 : "World Economic and Social Survey 2012 : In Search of New Development Finance" ; 2012 ; [en ligne] disponible sur :

[http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess\\_current/2012wess.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/2012wess.pdf)

Parlement européen : « exposé des motifs » relatifs à la proposition de résolution du Parlement Européen sur « les financements innovants à l'échelon Européen et mondial » ; 2011 ; [en ligne] ; disponible sur :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0036&language=FR>

Parlement européen : Résolution du Parlement européen du 15 mars 2012 (2012/2552(RSP) sur le sixième Forum mondial de l'eau qui s'est tenu à Marseille, du 12 au 17 mars 2012

PS-Eau : lettre n°63 ; octobre 2010 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://www.pseau.org/outils/lettre/article.php?lett\\_article\\_lettre\\_id=1170](http://www.pseau.org/outils/lettre/article.php?lett_article_lettre_id=1170)

PS-Eau / Agence française de développement : « Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur eau et assainissement » ; Vincent Dussaux, Céline Noblot ; 2010

Preston, Marja J. (consultant) ; Victurine, Ray (Wildlife Conservation Society) : « Fonds fiduciaires pour la conservation : étude sur les investissements ; année calendaire 2010 » ; 1<sup>er</sup> mars 2012 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://www.ffem.fr/webdav/site/ffem/shared/ELEMENTS\\_COMMUNS/U\\_ADMINISTRATEUR/5-PUBLICATIONS/Biodiversite/Conservation%20Trust%20Fund%202010\\_French\\_12.11.11.pdf](http://www.ffem.fr/webdav/site/ffem/shared/ELEMENTS_COMMUNS/U_ADMINISTRATEUR/5-PUBLICATIONS/Biodiversite/Conservation%20Trust%20Fund%202010_French_12.11.11.pdf)

Présidence de la République : « Discours du Président de la République à l'occasion de la 67<sup>ème</sup> Assemblée générale des Nations unies » ; septembre 2012 ; [en ligne] ; disponible sur :

<http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2012/discours-du-president-de-la-republique-a.13974.html>

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) : Discussion Paper : "Innovative Financing for Development : a *New Model for Development Finance*" ; janvier 2012 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Development%20Cooperation%20and%20Finance/InnovativeFinancing\\_Web%20ver.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Development%20Cooperation%20and%20Finance/InnovativeFinancing_Web%20ver.pdf)

Programme des Nations Unies pour le développement / République d'Equateur : « *Informe annual 2011 del Fondo fiduciario Yasuni ITT* » ; 31 mai 2012 [en ligne] ; disponible sur le site internet de l'initiative Yasuni :

<http://mptf.undp.org/yasuni>

Programme des Nations Unies pour le développement / République d'Equateur : Ecuador Yasuni ITT Initiative Fact Sheet ; 31 mai 2012 [en ligne] ; [en ligne] ; disponible sur le site internet de l'initiative Yasuni : <http://mptf.undp.org/yasuni>

*Stamp Out Poverty*. "Campaigning for new sources for development finance – about us"; [en ligne] ; disponible sur : <http://www.stampoutpoverty.org/?lid=10950>

Scannavino ; Sonia : la taxe sur les transactions financières made in France : vers un consensus Européen ? » ; Le petit juriste ; 27 avril 2012 ; [en ligne] ; disponible sur : [http://www.lepetitjuriste.fr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1701&Itemid=120](http://www.lepetitjuriste.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=1701&Itemid=120)

*Unitaid* : "Innovative financing for health"; [en ligne] ; disponible sur : [http://www.unitaid.eu/images/Factsheets/unitaid\\_brochure\\_july\\_en.pdf](http://www.unitaid.eu/images/Factsheets/unitaid_brochure_july_en.pdf)

Yahoo France actualités : Onze pays de l'UE désormais prêts à lancer la taxe sur les transactions financières ; 9 octobre 2012 ; [en ligne] ; disponible sur <http://fr.news.yahoo.com/union-europ%C3%A9enne-onze-pays-pr%C3%AAts-%C3%A0-lancer-taxe-114719084.html>

*The 1-8 Group "Leading Innovative Financing for Equity" (L.I.F.E.): "Innovative Financing for Development"* ; [en ligne] ; décembre 2009 ; disponible sur : <http://www.un.org/esa/ffd/documents/InnovativeFinForDev.pdf>

## Pour aller plus loin

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement : *“Health financing: evolving context, evolving methods ; a review on innovative financing for health”* ; 10 novembre 2011 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://leadinggroup.org/IMG/pdf/Review\\_on\\_innovative\\_financing\\_for\\_health\\_final.pdf](http://leadinggroup.org/IMG/pdf/Review_on_innovative_financing_for_health_final.pdf)

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement : *“2+3=8 Innovating in Financing Education ; Report of the Writing Committee to the Task Force on Innovative Financing for Education”* ; 2010 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://leadinggroup.org/IMG/pdf/Innovating\\_in\\_Financing\\_Education.pdf](http://leadinggroup.org/IMG/pdf/Innovating_in_Financing_Education.pdf)

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement ; Task Force éducation : « Les financements innovants pour l'éducation ; aller de l'avant » ; Février 2012 ; [en ligne] ; disponible sur :

[http://leadinggroup.org/IMG/pdf/Rapport\\_Education\\_FR\\_fev\\_2012.pdf](http://leadinggroup.org/IMG/pdf/Rapport_Education_FR_fev_2012.pdf)

**Commissariat général au développement durable**

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Tour Voltaire

92055 La Défense cedex

Tél : 01.40.81.21.22

Retrouver cette publication sur le site :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/developpement-durable/>

## Résumé

*Depuis une décennie les mécanismes de financement innovants (MFI) se sont peu à peu imposés dans les négociations internationales comme une option pour contribuer au financement d'enjeux mondiaux en matière de développement et d'environnement, qui occasionnent des besoins croissants auxquels l'aide publique au développement traditionnelle ne peut constituer l'unique réponse.*

*Les mécanismes de financement innovants ont été largement évoqués dans la littérature internationale récente, cependant il n'existe pas de définition unique ni de périmètre clairement établi pour structurer la connaissance sur ces outils.*

*Le présent rapport dresse un panorama transversal sur les mécanismes de financement innovants, étayé par des exemples phares et des fiches techniques présentant les principaux apports de la littérature internationale récente. Il propose une typologie des MFI puis une lecture par type de MFI permettant de clarifier les concepts, puis par secteurs afin de montrer la place que les MFI occupent dans les négociations internationales en cours. Enfin, il apporte un éclairage sur l'évaluation des MFI selon une analyse de leur rationalité économique et de leur efficacité dans un contexte de gouvernance internationale, sur des enjeux mondiaux.*

## Summary

*For the last decade, innovative financing mechanisms (IFM) are progressively being considered as an option for contributing to the financing of global topics on development and the environment within international negotiations. These global topics give rise to growing needs, which public development aid is not able to answer alone.*

*IFMs have been widely mentioned in recent international literature, however there is neither a single definition nor a clearly established framework in order to structure knowledge on these tools.*

*The present report draws an overview of innovative financing mechanisms, supported by illustrative examples and fact sheets presenting the main contributions of recent international literature. This report offers a mapping of IFMs followed by a detailed description of these mechanisms, by type in order to clarify concepts, and then by sector to highlight the place they occupy in current international negotiations. Finally it sheds light on IFMs assessment based on an analysis of both their economic rationality and their efficiency within a context of international governance on global topics.*



Dépôt légal : Février 2013

ISSN : 2102-474X

ISBN : 978-2-11-128732-7